

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

桂 华

内容提要: 全过程人民民主包含着政治形式与治理效能的统一。全过程人民民主的制度优势不仅体现在政治层面,还体现在社会治理层面,学界对于前一层面的分析较丰富,而对其治理内涵的讨论还有待深入。以村民自治为核心的基层群众自治,属于全过程人民民主的具体实践形式,村民自治提供了一套农民参与村庄公共治理的制度框架。在实施乡村振兴战略的大背景下,国家资源输入构成农村基层治理的总体性政策条件。基层实践表明,将资源下乡与农民动员结合起来,可激活基层民主治理体系,促进村庄公共治理在全过程人民民主的轨道上运行,实现公共物品与村庄公共性的同步生成。承接国家转移支付,优化资源下乡方式,通过公共服务供给激活基层全过程民主治理,是迈向乡村“治理有效”的具体路径。

关键词: 资源输入 全过程民主 基层治理 乡村振兴 公共服务供给

一、问题的提出

追求形式与实质统一是我国民主政治发展的基本特征。2019年11月,习近平总书记在考察上海市长宁区虹桥街道时明确提出全过程人民民主的重大理念。^① 全过程人民民主是政治形式与治理效能的统一形态。目前,学者从不同层面对“全过程人民民主”进行了理论阐发:刘九勇梳理了我国的政治思想和政治文明传统,探析全过程人民民主的思想渊源;^② 吴玲娜等回顾了中国共产党的百年以来的中国式民主探索,揭示全过程人民民主是“党领导社会主义民主政治建设的历史必然”;^③ 王炳权指出全过程人民民主是“中国特色社会主义民主政治实践发展的产物”,认为发展全过程人民民主具有“丰富人类政治文明形态”的重大意义。^④

很多学者认识到的,全过程人民民主不仅在话语上“有力地挑战了自由式民主思维”,^⑤而且

① 本报评论员《不断发展全过程人民民主——论学习贯彻习近平总书记中央人大工作会议重要讲话》,《人民日报》,2021年10月18日。

② 刘九勇《全过程人民民主的传统思想渊源》,《政治学研究》2021年第4期。

③ 吴玲娜、赵欢春《全过程人民民主:党领导社会主义民主政治建设的历史必然》,《江苏社会科学》2021年第6期。

④ 王炳权、张君《发展全过程人民民主 丰富人类政治文明形态》,《人民日报》2021年12月15日。

⑤ 元光《全过程民主:中国共产党治国理政的思维变革与政治逻辑》,《社会科学研究》2021年第2期。

具有极强的实践功能,全过程人民民主是“人民民主价值与制度框架在操作层面的具体化运用”。^①作为一种现代治理方式,全过程人民民主被贯彻于立法、政府决策和社会治理的各个领域和环节,^②全过程人民民主所包含的“显著制度优势”^③不仅体现在政治层面,还体现在社会治理实践中。推行全过程人民民主的治理价值在于:通过“中微观层面的制度设计和工作安排”,实现广大人民群众“在基层社会事务各个环节的自我管理”,^④进而“把制度优势转化为治理效能”,并“增强基层社会治理能力”。^⑤对于全过程人民民主所蕴含的政治价值,学界已经进行了较多讨论,但是对其所包含的治理功能还有待深入分析。本文着眼于后一个层面,将全过程人民民主放置在农村基层治理领域中讨论。

习近平总书记指出,“民主不是装饰品,不是用来做摆设的,而是要用来解决人民需要解决的问题的”^⑥,制度唯有被用起来才有价值。公共选择学派突出民主的治理绩效,将“民主概括为一个多中心秩序环境中的自主治理的过程”,^⑦重视在特定环境中和治理主体参与下的制度演化过程,分析“一群相互依赖的委托人如何才能把自己组织起来”取得共同利益。^⑧治理视角下的民主制度运行具备“过程性”“条件性”与“绩效性”特征。有效的集体行动和公共事物自主治理大多发生在“小范围事务”^⑨上和“小规模领域”^⑩中,这与我国以村庄(或村组)“熟人”与“半熟人”^⑪社会为边界的基层治理基本单元相契合。以村民自治为核心的基层群众自治,为村级民主化治理提供了制度框架,在农村事务中发挥群众的自我管理能力和自我服务能力,属于全过程民主治理在基层领域的具体实践。

当前我国农村基层治理进入现代化阶段,学术界关于基层群众自治的研究经历了“从民主选举到有效治理”的重心转向,对农村基层民主的运行绩效越来越关注。^⑫在政策导向方面,国家提出通过“增强村民自治组织能力”来“加强和改进乡村治理”。^⑬制度运转不能脱离现实,“村民自治作为一种以农民为主体的治理方式,总是与农村的发展状况相联系”,^⑭推进乡村治理现代化和发挥基层群众自治,不仅要在制度和治理体系层面上完善,还要与当前阶段的“三农”中心工作结合起来。中央确定乡村振兴战略作为新时代“三农”工作总抓手,涵盖乡村“治理有效”的目标。在城乡发展不平衡的格局下,财政资源输入是推动乡村建设的基本手段,大量的国家资源下乡成为当前农村基层治理的现实背景,也构成使农村基层民主治理“运转起来”^⑮的基本条件。本文认为,立足乡村振兴战略和借助国家资源输入,以农村公共服务供给为抓手,运用村民自治框架,推动人民当家作主从制度理念向“过程化”的村庄公共治理行动转化,是迈向乡村“治理有效”的基本路径,也是提升资源输入效率的办法。

① 唐亚林《过程民主:人民当家作主的新实践新机制》,《理论导报》2021年第6期。

② 肖立辉《全过程人民民主:人类政治文明的民主新探索》,《中国党政干部论坛》2021年第7期。

③ 樊鹏《全过程人民民主:具有显著制度优势的高质量民主》,《政治学研究》2021年第4期。

④ 张君《全过程人民民主:新时代人民民主的新形态》,《政治学研究》2021年第4期。

⑤ 王炳权《全过程人民民主的实践要求》,《前线》2022年第3期。

⑥ 习近平《在中央人大工作会议上的讲话》,《求是》2022年第5期。

⑦ 迈克尔·麦金尼斯、文森特·奥斯特罗姆、李梅《民主变革:从为民主而奋斗走向自主治理(上)》,《北京行政学院学报》2001年第3期。

⑧⑨ 埃莉诺·奥斯特罗姆《公共事务的治理之道》,第35页,第214页,上海译文出版社2012年版。

⑩ 曼瑟尔·奥尔森《集体行动的逻辑》,第35—42页,格致出版社·上海三联书店·上海人民出版社2011年版。

⑪ 贺雪峰《论半熟人社会——理解村委会选举的一个视角》,《政治学研究》2000年第3期。

⑫ 付建军《从民主选举到有效治理:海外中国村民自治研究的重心转向》,《国外理论动态》2015年第5期。

⑬ 《中共中央办公厅 国务院办公厅印发〈关于加强和改进乡村治理的指导意见〉》,《农村工作通讯》2019年第14期。

⑭ 徐勇《民主与治理:村民自治的伟大创造与深化探索》,《当代世界与社会主义》2018年第4期。

⑮ 罗伯特·帕特南《使民主运转起来——现代意大利的公民传统》,中国人民大学出版社2015年版。

二、国家资源下乡与基层治理过程脱嵌

利益是撬动政治运行的基本要素,国家从基层提取资源与输入资源,会塑造出完全不同的国家与农民关系。资源下乡所产生的利益增量激活基层治理主体,让乡村制度体系从静态变成动态,进而形成基于资源特定流向的基层治理过程。

(一) 资源下乡的制度背景

资源流向构成乡村治理的基本结构,国家资源下乡分为两类,第一类是到户到人的财政资金,如种粮补贴、新农合新农保财政补贴、低保补助和困难救助等;第二类是不到户的农村公共建设类资金。前一类资金为全体农民或符合特定条件的农民享有,资源进村后不能进行“再分配”,资金发放在村庄内部不生成“公共性”;第二类资金用于乡村公共品供给,如基础设施改善、村庄环境打造等,这类资金使用所产生的成果由农民共享,资金使用过程存在公共利益与个体利益的分歧,资金使用方式、建设内容和公共品使用等存在“外部性”。第一类资金使用属于单纯政策执行问题,第二类资金则在村庄中产生公共治理效应,本文将分析对象限定为第二类资金下乡。

国家向千家万户的小农提取资源考验其治理能力,实际上,国家分配资源同样要求治理能力的配套,并且两类不同资金投放所产生的治理要求不同。以到户资金中的粮食补贴为例,一些地区基层缺乏人力物力去实地核查农民是否耕种土地,执行政策时按照农民土地承包面积而非实际耕作面积统计数据,存在撂荒面积也获得补贴的情况;再以农村低保为例,该政策2007年在全国实行之后,基层普遍存在“错保”“漏保”“关系保”等现象,其根源在于政府执行政策时,无法对农民家庭收入和生活状况作出精准测量,造成“精准政策的不精准执行”。^①之后民政部等部门开展低保集中清理整治工作,各地建立快速核实农民家庭收入的大数据系统,才逐步做到政策精准化和资源有效投入。^②第一类到户到人资金存在着政策标准与政策对象匹配问题,资源下乡主要考验国家对基层和农民的信息搜集能力;第二类资金涉及村庄内部的公共治理,资源输入之后,农民如何组织起来提升资源使用效率是关键。面对第二类的国家资源输入,集体行动能力越强村庄取得的效果越好。

(二) 资源下乡过程与基层治理脱嵌

中央省市级各级财政资金在进入乡村之前,需要通过下级政府层层“经手”,如何确保资金用途不变,是资源下乡的首要问题。分税制实现了国家财力的集中,为了提高资金分配效率,分税制之后,一套规范化、技术化的财政分配制度也逐步建立起来。^③其中最引人注目的是国家在常规财政分配体制之外,还建立了一套项目化的分配制度。^④项目分配制度为国家控制、监管资源下乡提供了一套严格的操作手段,以避开各级政府可能出现的资金挪用问题,这样在国家与农民之间以及国家与乡村社会之间搭建了一条直接通道,实现国家资源有效“到村”。资源“到村”之后,还存在“进村”环节,经由财政体系分配到特定村庄的国家资源转化为村庄资金,要与农民的实际需求对接。项目管理制度确保国家目标不被基层行政体系扭曲,但是,大量的国家资源以刚性化方式进村,在两个层面上造成了基层治理过程脱嵌。

① 雷望红《论精准扶贫政策的不精准执行》,《西北农林科技大学学报》(社会科学版)2017年第1期。

② 参见民政部对“关于完善我国城乡低保制度的建议”的答复》(民函[2017]975号),2017年9月25日,http://www.mca.gov.cn/article/gk/jytabljggk/rddbjy/201710/20171015006295.shtml,2022年3月6日。

③ 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。

④ 渠敬东《项目制:一种新的国家治理体制》,《中国社会科学》2012年第5期。

一是农村基层治理的主体性弱化,乡村治理被国家治理消解。一方面,农村基层治理是国家治理体系的有机组成,另一方面,乡村治理相对于国家治理具有一定的自主性、独立性和实体性。对于央地“两个积极性”及其关系,人们通常从中央政府与地方政府所构成的行政体系内部去理解,而站在乡村治理的角度看,这“两个积极性”还可以从国家与基层的角度去理解。简约有效的乡村社会治理离不开基层能动性的发挥。建立在强大综合国力基础上的国家资源下乡,代表着国家对乡村事务的积极“介入”,包含着国家规划的外生秩序对乡村内生秩序的替代。大规模的资源下乡推动乡村治理进入“强国家时代”^①。随着国家对乡村直接干预的程度提高,农村基层治理出现了过程脱嵌。

在国家提取资源时期,农民上缴“三提五统”,承担农村公共品供给,农民在直接参与公共物品生产的过程中表达诉求。农村公共品供给不仅表现为“物质产品”的改善,还在此过程中促进基层公共规则的生成,如村庄公共物品供给的优先次序、基础设施建设成本分摊方式、不同村民组的利益协调、病残家庭如何照顾等。在公共物品供给过程中,群众通过广泛公开的讨论而达成共识。村庄治理具有公共性。进入资源下乡阶段后,国家承担农村公共品供给成本,资源下乡带动“规则下乡”,^②项目化的公共品供给背后是一套完整的资金管理、工程建设、质量验收、技术指标等规则体系,建什么、如何建,由政府直接规定。一些地区在项目实施流程中设置了“公众参与”环节,如群众签字、满意度调查等,但是,与之前农民筹资筹劳并直接参与公共物品供给过程相比,当下这种项目实施环节中的“公众参与”主要是形式上的。国家设计一套严格的资金监管使用办法约束基层,资源下乡带动国家规范力量下乡,财政资源体量越大的地区,其资金管理制度越严格。下乡资源越多,村庄被外部规则束缚得越紧,致使村庄公共治理空间被压缩,村民自治流于形式。伴随着国家资源下乡,农村基层治理面临着“资源消解自治”的局面。^③

二是农民从村庄公共治理中脱离,资源使用丧失了群众动员性。基层治理作为直接与群众接触的部分,具有“过程化”“实践性”和“参与性”等特征。资源下乡所带来的基层治理过程脱嵌,还表现为农民退出生动而场景化的基层实践过程。农业税费改革之前,乡村干部向农民筹资筹劳进行农村基础设施建设,必须直面农民的意见和诉求,干群密切互动。当下农村公共物品的供给主要由国家承担,财政资金以项目形式进入村庄,农民不再直接参与公共物品生产过程。资金下乡的项目化运作,意味着国家、上级政府和工程承包方将乡村组织的治理功能分解并替代。从运行过程上看,乡村治理从过去的干群高频度互动,演变为“国家分配资金”—“地方政府从市场招标和购买服务”—“市场主体开展工程建设”—“第三方统计农民满意度”这一高度规则化模式。项目主导的基层公共服务供给,具有高度“去参与”特征,大部分农民实质性地退出村庄公共事物治理的实践过程。

乡村处在国家与社会的交叉领域,农村基层治理具有“国家性”与“社会性”的“二元合一”性质。^④乡村秩序不是国家单向塑造的,农民是基层秩序的“生产者”,基层治理的过程脱嵌引发了多方面的负面后果。首先,标准化的公共服务供给与农民实际需求错位,即国家和设置资金项目的部委不可能顾及全国农村的各种差异。其次,在工程实施环节,农民不仅不承担建设成本,反而以土地占用为理由向施工方索要高额赔偿,出现各种“不合作现象”,^⑤提高了公共物品建设成本,并带来后期管护问题。最后,由于资源投入主体是国家,农民不关心资金使用效率和工程建设质量,项目实施过程容易出现违规行为,一些地区出现村干部、施工方与社会势力合谋现象,

① 桂华《迈向强国家时代的农村基层治理——乡村治理现代化的现状、问题与未来》,《人文杂志》2021年第4期。

② 贺雪峰《规则下乡与治理内卷化:农村基层治理的辩证法》,《社会科学》2019年第4期。

③ 李祖佩《“资源消解自治”——项目下乡背景下的村治困境及其逻辑》,《学习与实践》2012年第11期。

④ 黄宗智《重新思考“第三领域”:中国古今国家与社会的二元合一》,《开放时代》2019年第3期。

⑤ 崔盼盼《项目进村、不合作者与基层治理——基于江苏省天生桥村的调查》,《中国农村观察》2021年第6期。

产生基层“分利秩序”。^①另外,项目化的资金管理方式,将农民排斥在公共物品生产过程之外,农民从治理“主体”变成被动享受服务的“客体”,造成农民的权利义务观失衡,乡村“无公德个人”^②崛起,影响基层治理能力。

三、基于民主动员的资源输入:三个实践案例

农村基层治理过程脱嵌问题反映出国家治理力量对基层治理运行过程的消极影响。通过项目化的资金管理,国家尝试打破基层治理“经纪模式”^③,以便建立与农民的直接联系,意外的是,乡村基层组织和农民没有被动员起来。解决问题的关键在于让群众重新变成主导村庄公共治理的“主体”。现实中,一些地区借助资源下乡来激活基层民主治理,实现对群众的动员,不仅提高了资源使用效率,而且提升了基层治理能力。这些基层做法对于优化资源下乡方式和推动乡村治理体系建设,具有启发意义。

(一) 案例呈现

项目管理制度打通了国家资源“进村”通道,在此之后的资源“进村”环节,实质是农村公共品的生产过程。下面呈现的三个案例是基层政府在国家授权下所开展的创新试验,这三个地区聚焦资源“进村”方式的改善,相关做法已经持续了较长时间且成效显著,经验较为成熟。

(1) 成都“村公资金”投入机制。2007年成都市被设立为全国城乡统筹综合配套改革试验区。围绕城乡统筹发展,成都设计了一套综合性的公共服务城乡均等供给改革方案,其中包括基层公共服务资源的民主化投入机制。成都市的基本思路是将社会管理与公共服务供给进行绑定改革,将一部分规模较小且适合由村庄提供的农村公共物品交由村组两级自主组织实施完成。在具体操作上,政府设置“村公资金”(即“村级公共服务与社会管理专项资金”),由地方财政支出,市县两级按不同比例分担。“村公资金”最早规定为每个村每年20万元,后逐步提高到40万元,部分财力较好的县区将标准提高到50万元。与传统的涉农项目资金相比,“村公资金”也具有一定的“专项”性质,政府规定这些资金只能用于公共服务支出,禁止用于村集体经营性支出或基层人员经费。政府制定了公共服务供给门类,“村公资金”投放到村之后,村民依照政府制定的公共服务清单,按照民主程序决定资金支出方向和项目建设内容。各个村民小组推选3—5人的理事会,在此基础上进一步组建村级理事会,理事会负责搜集群众意见、参与工程招标、监督工程实施和工程验收等。围绕着“村公资金”支出,当地形成了村级“六步工作法”(包括宣传动员、收集民意、梳理讨论、决议公示、实施监督、评议整改)。^④一些地区将民主理财图章分成五瓣,交由民主理财监督员分开保管,形成了“五瓣梅花章”做法。^⑤“村公资金”来源于政府投入,政府提供资金使用规则,资金的具体用途和项目建设由农民决定。成都“村公资金”投入方式,本质是将国家资源转化为基层公共治理过程。成都“村公资金”做法在过去十多年中不断调整并坚持至今,不仅提高了农村公共服务供给水平,而且带来成都农村的普遍善治。

(2) 广东清远的“资金整合”。2014年广东清远被多个部委联合批复为第二批全国农村改

① 李祖佩《项目进村与乡村治理重构——一项基于村庄本位的考察》,《中国农村观察》2013年第4期。

② 阎云翔《私人生活的变革——一个中国村庄里的爱情家庭与亲密关系(1949—1999)》,第247页,上海人民出版社,2017年版。

③ 杜赞奇《文化、权力与国家:1900—1942年的华北农村》,江苏人民出版社,2003年版。

④ 杜姣《涉农财政资源分配体系的重构与村庄治权再造》,《西北农林科技大学学报》(社会科学版)2019年第5期。

⑤ 赵秀玲《“微自治”与中国基层民主治理》,《政治学研究》2014年第5期。

革试验区,重点进行基层治理创新。清远的基层治理改革涉及面较广,其中,涉农资金整合和资金投入方式调整带来了显著效果。清远市的“资金整合”包括两块。一是非普惠性资金,包括中央、省、市、县各级政府安排的各类涉农资金。清远市通过制定乡村规划和设置资金池来整合数十种涉农资金。具体操作上,首先制定乡村发展和建设规划,确定乡村建设重点区域和不同地区的发展方向(包括产业发展、乡村旅游等),用规划来指导资金投放。其次,市级负责向上争取中央和省级涉农财政资金,按照资金性质进行归类整合,再以一般转移支付方式分配到县级,为县区开展项目建设提供财力支持。市县本级投入的涉农财政资金直接从源头上整合。清远的涉农资金整合强化了地方政府对财政转移支付的支配权,解决了资源投入中的“多龙治水”问题,提高了资金投入与地方发展的贴合度;更关键的在于,在末端环节改变了资源下乡方式。

清远的资金下乡采取“以奖代补”方式。县区指导各乡镇开展项目区建设,各个村庄按照政府规划申请项目建设,前期投入由村民承担,工程建设也由村庄负责,建成通过验收后,政府给予财政奖补。政府整合的涉农财政资金起到“杠杆”作用,目标是撬动农民参与和社会资源投入。各个村庄由农民推选产生理事会,负责资金筹集、项目申报和工程建设。“以奖代补”的资金投入方式,将乡村建设“过程”交给农民,政府承担规划指导和资金引导角色,真正体现了农民的主体性。村庄建设的前期资金投入主要靠农民自筹,一些村民自愿捐资数万元。还有一些村庄在政府严格监管下开展粮食补贴、生态公益补贴等普惠资金整合,将其转化为村庄公共建设资金。清远的资金投入,真正起到“四两拨千斤”的效果。以“资金整合”刚开始实施两年为例,清远全市354个村庄开展美丽乡村建设,与其他地区集中财力打造少数“亮点村”的效果完全不同。

(3) 湖北秭归的“幸福村落”建设。2014年湖北秭归与广东清远同批入选全国农村改革试验区,探索村民自治有效实现形式。秭归开展“幸福村落”建设,秭归的探索集中两个方面。一是治理形式上,按照生产生活需求确定基层治理单元,在村庄中设置“两长八员”,成立村落理事会。二是除治理单元和组织架构创新之外,秭归的“幸福村落”建设还包含了农村基础设施建设方式创新,这构成基层民主治理的实质内容。农民参与村庄公共设施建设的前提是合理划分治理单元。秭归结合当地农村实际情况重新划分治理单元,促进了公共品供给范围与农民合作能力的契合。在此基础上,秭归还探索小型公共设施的村庄代建机制,10万元以下的项目由村庄自主发包,县财政每年向每个村投入2万元的常规经费。^①在涉农资金分配上,秭归采取一定的“竞争”机制。如在村落道路硬化方面,政府规定财政投入标准,前期路线规划、路基整理、占地矛盾调解等由村庄自主解决,村落向政府申请项目资金,以上述基础工作完成为前提条件;村落的自主治理能力越强,矛盾越少,越容易获得项目审批。秭归调整资源进村方式,引入村落竞争机制,形成村庄内部动员激励,构成“幸福村落”自治体系运转的动力之源。

(二) 实践成效

成都“村公资金”投入、清远“资金整合”和秭归“幸福村落”建设,各自立足当地的经济社会条件,在推进基层民主治理方面做了不同形式的探索。三种做法的共同之处在于,以农村公共物品供给为切入口,优化财政资金输入机制,实现资源下乡与基层民主治理的有机结合。将三个案例做法的放在一起比较分析,见表1。

^① 冷波《村民自治转型的路径差异及其解释——以宁海和秭归两地的模式为例》,《华南理工大学学报》(社会科学版),2019年第1期。

表 1 三个实践案例的比较分析

	重点内容	组织形式	资金来源	实践效果
成都“村公资金”	村级公共服务民主化供给	村组“理事会”	市县本级财政	公共服务有效供给
清远“资金整合”	农民主导村庄建设	村民“理事会”	各级涉农资金	撬动乡村建设
秭归“幸福村落”	村落基础设施建设	村落“两长八员”	部分涉农资金	提升公共品供给效率

将这三个案例做法放在当下乡村治理的总体形态下看,其包含的普遍意义在于:

一是构成对项目制的必要补充。我国不同地区存在显著的发展不平衡,建立在分税制基础上的项目制,在实现“损有余补不足”和促进区域发展平衡方面意义重大,彰显国家“办大事”能力。站在农村基层治理角度看,项目制的不足之处主要存在于资源输入的“最后一公里”环节,即高度规范化和技术化的管理方式,使得财政转移体制向实质治理领域扩张,演变为对村庄公共治理过程的替代和消解。基于民主动员的资源输入方式,在财政资金“进村”的末端环节做出调整,在项目规划、资金使用、工程监管等方面,加入民主决策、民主协商和民主管理要素,用基层群众自治替代外部管理制度,实现对资源落地环节的民主化改造。基于民主动员的资源输入方式,在末端环节具备优势,弥补了项目制的不足,实现了国家力量对基层治理能力的促进。

二是重塑了农民在基层治理中的主体性。农村税费改革以来,伴随着国家与农民关系的调整,“三农”工作受“服务”话语主导,越来越多的基层治理责任由国家直接承担。实际上,相当一部分农村工作离不开农民参与。以农村基础设施建设为例,政府投入资金建成之后,还存在后期维护问题。很多农村基础设施的使用与维护是一体的,“用进废退”,国家不可能长期承担管护责任。在前文呈现的实践案例中,三个地区通过资源输入方式调整改变政府与农民的关系,让农民变成基层治理主体;农民或是参与项目规划管理,或是直接参与工程建设过程,责任意识被强化。以成都为例,政府每年投到村的几十万元“村公资金”,从来源和管理上看属于国家所有,从实际支配角度看,等同于集体经济收入。这笔资金投放到村之后,农民将其当做集体资金开支,十分关心资金用途和项目建设,力图实现资源使用的效率最大化。反之,如果资源进村之后依然由政府直接管理,农民就会认为钱是国家的,不会关心资金使用效率,甚至反过来向政府索取不合理补偿。清远的做法更彻底,清远采取“以奖代补”的资金投入机制,农民先建,政府再补,且政府的奖补比例一般不超过项目总投入的一半,政府通过有限的投入撬动农民更多的投入,国家资源将社会力量激活。

三是解决了乡村建设中的工程落地问题。包括农村基础设施建设、村庄环境整治等在内的乡村建设工程,几乎都涉及土地占用问题。城市土地属于国家所有,政府通过土地征收来开展城市建设;乡村建设所涉及的土地占用,不牵扯土地所有权变化,一般由农村集体解决。随着土地确权完成和集体调整土地权力弱化,当前资源下乡和农村工程建设普遍存在着占地难问题。相当一部分工程建设为了减少土地占用而“委曲求全”,造成工程设计不合理。这一问题除了与农村土地权利锁定有关之外,还与资源输入方式有关。上述三个地区将占地问题交由农民自己解决,借助资源输入激发村庄公共治理能力和集体统筹能力,农民通过内部协商解决占地问题。例如,清远各地自发形成了村庄公共建设“四不补”规则。^① 农民认为,国家投入资金帮助建设“家

^① 即开展村庄公共建设涉及占用零星土地、拆除废旧建筑、损毁青苗和义务用工,集体不予补偿。参见桂华《村级“财权”与农村公共治理——基于广东清远市农村“资金整合”试点的考察》,《求索》2018年第4期。

园”,自己理应承担一部分责任。秭归地区修建村落基础设施占地时,受益农民之间会自发协商进行土地利益调平。

四、农村基层民主治理的过程化实践

短期内我国城乡发展不平衡的局面会继续存在,因此,资源输入构成乡村面貌改善的必要条件。然而,国家资源下乡并不必然带来基层治理能力提升。当国家资源输入与基层民主动员结合起来时,不仅资源下乡更加通畅,而且国家输入的物质资源会向基层治理能力转化,进而带来基层治理效能的全面提升。村民自治构成基层民主治理框架,迈向农村基层善治的关键是让这套制度框架切实运转起来。本节分析资源下乡背景下农村基层民主治理的环节构成与运行过程。

(一) 农村基层民主治理的环节构成

从公共事物治理角度来看,农村基层全过程人民民主重点包括两层内涵,一是农民的主体性,二是治理绩效,即农民是否被动员起来,以及被动员起来的农民能否达成治理目标。结合以农村公共品供给来看,基层全过程民主治理可划分为四个环节。

一是农民动员。在基层治理中,农民存在两种角色。首先,站在国家角度看,农民属于资源下乡的“受益者”,国家用财政手段向农村转移资源,目的是缩小城乡差距,让农民分享现代化成果。其次,深入基层治理过程来看,农民作为村庄成员,属于基层公共治理的参与主体。基于民主动员的资源输入方式,本质是从农民的主体角色出发,客观上强化了农民在基层治理中的主体地位。基层民主治理的第一步是动员农民,只有农民切实关心村庄公共事务,“民主决策、民主管理、民主监督”才有可能落地。

二是利益整合。追求利益是政治活动的起点。村民存在分化现象,少部分“积极分子”关心村庄整体发展,大部分农民关心私人利益。村庄活动发生在高密度空间中,村民的行为之间存在交互性,农民关起门过日子不一定过得好。以农业种植为例,一家一户只能完成私人环节的事务,此外还存在农田水利、病虫害统一防治等公共环节活动,基层公共治理离不开农民合作。农民参与基层治理的起点是获得私人利益,但是其私人利益很多时候要通过公共方式实现。比如,每个农户不在公共场合乱堆乱放,会带来村庄面貌整洁和个体生活舒适感的提高。总之,村庄公共治理离不开对农民私人利益的回应,同时,还要将农民的私人利益整合为公共利益,形成公共治理方案,进而带来整体福利提升。

三是方案执行。农民的诉求千差万别,包括村民代表会议、村民大会、“四议两公开”与一些地区创造的“民主恳谈会”、村落“院坝会”“屋场会”等在内的基层自治形式,为农民表达利益诉求提供了平台。每个农民表达意见,然后公开讨论,经过民主程序,按照少数服从多数的原则形成公共治理方案,完成个体利益向公共利益的转化。公共方案达成之后,关键在于执行。村民自治组织属于基层群众性组织,不同于以合法暴力为后盾的国家组织,村民自治组织不具备强制执行能力。开展基层民主治理不仅要执行“多数同意”的公共方案,还要解决“少数不同意”的问题。绝大部分基层公共治理活动不可能实现“一致同意”,对于“少数不同意”者,一是尽量做好说服工作,使之站在大多数人的角度考虑问题;二是避免这些不同意的少数形成示范效应。缺乏强制能力的基层组织,只能依靠村庄公共规则去约束个体行为,如公共舆论。村庄的公共性越强,农民对社会规范的认同度越高,基层民主治理越是容易达成。

四是权力监督。农民选举村民委员会、村民代表会、村庄理事会这些常规组织来应对基层事

务。村干部拥有权力、掌握信息、主持公共治理活动,村民需要监督其行为。在资源下乡的过程中,大量的工程建设衍生出灰色利益(如工程承包),村干部很容易借助其职务身份来谋取私人利益,既损害国家政策目标,也损害农民利益。国家资源输入越多,基层利益流量越大,对村干部的监督要求越高。

(二) 农村基层民主治理的运行机制

基于民主动员的资源输入方式,让村民自治从制度形式走向民主治理集体行动,农村基层民主治理包含四个环节的运行机制。

一是外生利益分配动员机制。少数人的“搭便车”行为带来集体行动困境,其本质是在公共行动中向他人转嫁成本。让个体承担与其收益对等的责任是开展公共治理活动的关键。农村基层民主治理分为两种类型,分别是动员型村级治理与分配型村级治理,前者向农民收取资源,后者向农民分配利益。^①相对于分配,提取资源的难度更大。以农业灌溉为例,村干部组织用水协会,协会向农民收钱,每个农户的受益份额都必须清晰计量(包括田亩面积、用水量多少)。南方水稻种植地区一般采取自流灌溉,每家每户的用水量很难严格计量,实践中只要存在少数农户拒缴水费,其他农户就会仿照,“搭便车”行为越来越多,造成用水协会解散。在动员型村级治理中,通过“少数服从多数”原则达成公共方案之后,还需要进一步做通“少数”持反对意见村民的工作,避免其成为“钉子户”或是“搭便车”。

国家通过资源下乡来为农民提供公共服务,基本不需要农民承担成本,属于分配型治理。国家资源进入村庄之后,农民主要解决的是利益分配问题,包括资金支出内容、工程选址(比如健身广场或公厕的建设位置)、不同村组之间的项目安排等。围绕利益分配的公共治理活动不需要争取村民的“一致同意”。公共利益分配以多数人的意见为主,其组织动员过程与提取资源十分不同。国家资源输入属于村庄外生利益,每个农民都希望资金使用给自己带来最大利益。基于民主动员的资源输入方式,为农民参与利益分配提供了机会,从个体利益出发的村民被充分激发,恰恰是农民的自利性让村庄公共治理过程变得更热烈。

二是村庄公共性再生产机制。财政资金通过项目形式直接下乡的困境在于,一是将物质性和非物质性的公共物品供给与基层公共治理过程割裂,二是将基层工作变成单纯的外部“服务”提供。实际上,农村基层治理不仅是向农民提供“服务”,还要组织动员农民。以农民为主体的基层民主治理活动,不仅包含着“公共物品的物质再生产”,而且也包含着“公共责任伦理的再生产”。^②传统的基层治理与农业生产紧密相关,农业生产包含一家一户无法完成的公共环节,在“皇权不下县”的传统时期,在长期的农业合作中孕育出“乡土”社会规则。改革开放之后,村民自治与家庭联产承包同时发生,很大程度上是农民尝试通过自主合作来解决“大包干”之后出现的“一家一户办不好和不好办”事情。取消农业税之前,农村集体组织存在内部平衡机制,即每个农户每年从集体分配多少和上缴多少公开计算清楚,这不仅确定了农民与集体的权利义务关系,而且塑造了村庄公共规则。当前,随着国家资源大量下乡,农民对国家政策的认同度大幅度提升,与此同时,基层干部威信并没有同步提高。这个错位现象,与资源输入方式有关。

以农田水利建设为例,一些村庄已经自发进行了“水改旱”,但是水利部门依然在这类村庄安排水利灌溉项目。水利设施建成后农民不使用,泵站泵房等设施很快损坏,造成资金浪费。农

① 贺雪峰、何包钢《民主化村级治理的两种类型——村集体经济状况对村民自治的影响》,《中国农村观察》2002年第6期。

② 孔繁斌《公共性的再生产:多中心治理的合作机制建构》,第273页,江苏人民出版社2008年版。

民看在眼里,必然心里愤愤不平,认为是基层干部“乱作为”。村干部没有将好事办好,原因是项目是自上而下分配的,上级部门将资金年度使用纳入考核范围,且不允许基层调整,造成无效投入。在前文描述的三个实践案例中,地方政府对资金使用进行了一定程度的调配,将国家资源转化为地方需求,扩大村庄参与程度,让农民参与公共产品供给过程,在生产公共物品的同时,输出村庄公共性,资源下乡转化为村庄公共规则再生产能力。

三是权力的社会化监督机制。村级治理发生在规模不大的熟人社会范围内,每个村民都有机会参与治理活动,基层民主治理具有直接性。首先,村干部、村民代表、村庄理事会等由农民选举或推选产生。其次,村庄基础设施建设等公共治理活动农民看得见,可直接向村干部、村民代表提意见。最后,村庄信息高度透明,村干部的行为可被村民议论,村民的评论很容易传到村干部那里,村级权力具有“去中心”特征。村干部的权力来自农民的认可,农民信任村干部,村干部获得威信,各方面工作容易做;反之,村干部得不到村民的认同,村民“不拿村干部当干部”,村干部开展工作便困难重重。与政府科层组织所掌握的行政权力相比,村级权力本质是一种“社会性”权力;村干部在取得民心的前提下,才能将其权力转化为治理能力。

与之相关,对村干部的监督,除了政府监管和村务监督制度之外,还要依靠群众监督。在项目化的资金投入方式下,村干部与村民都被排斥在资源下乡过程之外。当国家资源采取民主动员方式下乡时,资源输入便构成村级公共治理的重大“事件”,村民达成公共治理方案后,委托村干部执行。村干部对农民负责,接受群众监督。村干部手中的权力是村民赋予的,村干部操作越是规范,资金使用效率越高;村民的认可度越高,村干部的威信加强。村干部在项目建设中所获得的威信,反过来又在其他领域发挥作用,形成授权、监督和信任的正向循环。村级权力源于“民心所向”,村级权力监督以提高治理效能为目的,与外部监督不同。

(三) 农村基层民主治理的“全过程”实践

村民自治不仅是农民行使政治权利的基层制度,而且还是一套基层公共事务治理的操作框架。农村基层民主治理的“全过程”性质可从两个层面理解。一是直接参与性。村庄公共治理向每个村民开放,村庄规模不大,为每个村民提供直接参与条件。农民在村庄事务决策、公共方案形成、资金使用监督等环节发挥主体作用。二是动态实践性。村民自治需要运转起来才能发挥作用。资源下乡为基层民主治理提供外部动力,农民被利益激活,关心自身利益的农民参与公共利益协商,公开讨论达成公共方案,监督村干部行为,生产出村庄公共规则,形成干群良性互动;资源输入促进公共性输出,公共产品供给带来人心团聚,最终走向治理过程与治理结果的统一。资源下乡背景下的基层全过程民主治理的实践逻辑见图1。

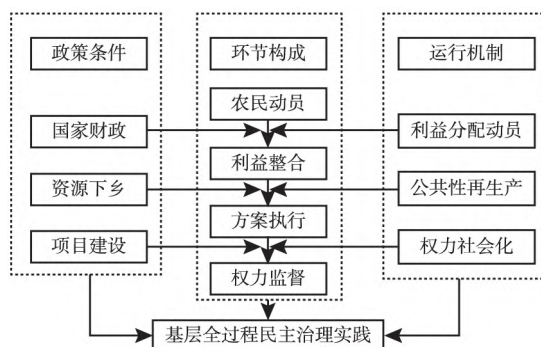


图1 资源下乡背景下的农村基层全过程民主治理

五、资源输入、基层民主运转与乡村有效治理

在基层领域发挥群众的自我管理能力属于全过程民主治理的具体实践形式。当前,以村民自治为核心的基层群众自治进入探索“有效实现形式”的3.0阶段^①。在乡村振兴战略背景下,将资源下乡与基层群众自治的制度形式结合起来,是提升基层治理能力的关键。

(一) 资源输入为基层全过程民主治理运转提供条件

依托具体条件,基层民主才能“运转起来”。以村民自治为核心的基层群众自治形成于改革开放初期,是填补人民公社体制取消后基层治理缺位而出现的。基层党组织领导下的村民自治构成农村基层治理的稳定制度框架。在实践方面,到取消农业税之前,村民自治一直是在国家向农民提取资源的政策背景中运行。无论是农业税费收取、计划生育执行,还是筹资筹劳兴办农村公益事业,农民与国家以及乡村基层组织都存在一定程度的“对立性”关系。在这种总体关系形态下,基层缺乏将农民动员起来的利益手段,这一时期的村民自治是消极性的,即国家将管不到位和无力管的事情交由农民自己完成。取消农业税之后,国家开始加大对农村的资源输入。在这一阶段,国家对乡村基层组织采取限制性政策,推进农村综合配套改革,削减基层机构和人员。国家通过项目方式向农村输入资源,乡村基层组织属于被严格监控对象,政府直接从市场中招标为农民提供公共品,群众变成被动接受公共品供给的“服务”对象,资源消解了村民自治,引发基层治理过程脱嵌。

资源下乡推动国家与农民转变为“输入性”关系。要将资源下乡变成基层民主化治理的运行条件,前提是优化资源“进村”方式。基于民主动员的资源输入方式,之所以带来村庄善治,根源在于外生利益进入村庄后完成对农民的广泛动员,充分吸纳农民意见的公共服务供给必然比外部提供更为有效。更为关键的一点在于,资源输入激发村民自治,将其从制度形式转化为过程化的公共治理实践,资源下乡带来的利益分配让基层公共治理产生动能。

在迈向全面现代化的过程中,受市场因素影响,农村普遍存在人财物流出问题。国家财政转移支付发挥着社会财富再分配功能,构成缩小城乡差距的基本手段。进入乡村振兴阶段后,新型城镇化还会继续推进,农村规模还会进一步萎缩。这意味着在未来较长一段时期,国家还会继续向农村输入资源。资源下乡作为农村基层治理的总体背景,还会持续很长一段时间。随着国家财力的提升和乡村振兴战略的推进,涉农财政投入的总规模会进一步扩大,农村基层治理要做好承接资源下乡的准备。

(二) 用公共服务供给激活基层全过程民主治理的具体策略

在现代治理体系中,农村基层治理既不同于政府管理,也不是完全的社会自治。以乡村振兴为基本内容的农村基层治理一方面离不开国家的指导、支持和参与,另一方面,开展乡村治理需正确处理国家介入与基层治理边界问题。资源下乡是国家介入乡村治理的直接体现,为避免资源下乡消解基层治理主体性,可采取农村公共服务分类供给策略。

根据受益范围、公共产品性质和项目建设规模,可将农村公共服务分为三类。第一类属于受益范围广、涉及所有农民、规模较大且标准化程度较高的公共服务,如义务教育、医疗卫生服务、跨区域灌溉系统等。这些属于基本民生服务,规模大、投资多,可采取政府直接供给方式:政府承担全部或绝大部分成本,国家财政资金在县级或市级统筹,公共服务供给要与当地城镇化进程、

^① 徐勇《找回自治:探索村民自治的3.0版》,《社会科学报》2014年6月5日。

人口布局、乡村发展规划结合起来。这种类型的公共服务供给采用项目化管理,可发挥政府“集中力量办大事”的优势。第二类属于具有“半公半私”性质的农村公共服务,如农村人居环境整治。人居环境整治涉及农民院落内部整理,这既是一项基层公共治理工程,也是农民私人生活领域的事情,农村生活垃圾分类也具有类似特点。这类公共服务供给必须调动农民的主体性,并且,农民可承担一部分成本。对于这类“半公半私”性质的服务供给,政府要避免包办代替,可采取以奖代补、公开评比等方式,引导农民行为方式改变。第三类属于村庄范围内和超出个体农户的农村小型公共物品,如通组道路、村落公用堰塘等。农村小型公共设施的建设成本不高,工程技术标准不高,与农民生产生活紧密相关。这类公共服务供给可广泛动员群众参与,国家投入资源,由农民主导公共产品生产过程,实现基层全过程民主治理体系的全面激活。

通过农村公共服务分层分类供给,可构建起不同层级政府、基层组织和农民在农村基层治理中的不同角色地位,政府、基层组织和农民在基层治理的不同领域和不同环节发挥作用。在这一过程中,国家资源在不同层级被整合,通过优化资源输入方式将财政转移支付体制优势与基层民主动员结合起来,实现了国家能力下乡与基层治理能力提升的有机衔接。

六、结语

资源下乡即国家下乡。农村基层治理现代化是国家治理现代化的组成部分,资源下乡是连接国家与基层的重要纽带,推进国家治理现代化要处理好国家治理与基层治理的关系问题。在我国保持经济持续增长的背景下,中央通过税收和财政体制改革实现了财力集中,然后实施大规模的财政转移支付,将物质资源转化为国家治理能力,为改善乡村面貌提供基础性条件。中央财力越强,意味着国家直接介入乡村事务的能力越强。当国家治理能力通过财政转移进入乡村领域时,面临着国家治理力量与基层治理体系的重新对接问题。实践表明,国家治理不能完全替代基层治理。当国家借助资源下乡将自上而下的管理力量“一杆子插到底”时,会出现基层治理主体性被消解现象。国家适当调整资源下乡方式,将一部分公共服务供给放到村庄内部完成时,农村基层治理会呈现出十分不同的面貌。在实施乡村振兴战略的大背景下,资源输入构成农村基层治理的一般政策条件。借助资源输入来激活基层民主治理体系,使村民自治运转起来,让基层民主治理走向“过程化”,可实现基层治理形式与实质的统一以及基层治理现代化与国家治理现代化的相互促进。推行全过程人民民主不仅具有重要的政治意义,而且构成推进国家治理体系和治理能力现代化的基本手段。

作者:桂华,武汉大学社会学院(湖北省武汉市 430072)

(责任编辑:孟令梅)

government entering the stage of synergistic development. Digital governance ecosystem explains the digital transformation of government from the perspective of ecology , emphasizing the systematization of the governance system , the inclusiveness of governance actors , and the sharing of governance resources. Digital governance ecosystem contains two endogenously related elements including digital governance actors and digital governance resources , and then plays a fundamental role in bridging multiple actors and integrating various governance resources. With the construction of digital governance ecosystem to improve the synergistic development of digital government , economy and society , the digital transformation of government can achieve the governance values such as inclusiveness , synergy , intelligence and sustainability.

Key words: digital governance ecosystem; digital government; governance actor; governance resource

Resources to the Countryside and the Whole-Process Democracy of Grassroots Governance—— Concurrently Discuss the Realization Path of “Effective Governance” in Rural Areas

..... **Gui Hua**(27)

Abstract: The whole-process of people’s democracy involves the unity of political system and governance efficiency. The institutional advantages of the whole-process of people’s democracy are not only reflected in the political level which has been academically researched a lot , but also in the social governance level that is necessary to be furtherly discussed. The grassroots self-governance with villagers’ autonomy as the core is a concrete practice form of the whole-process people’s democracy and provides a set of institutional framework for peasants to participate in village public governance. In the context of the rural revitalization strategy , national resources input constitutes the overall policy conditions for rural governance , and the grassroots practice shows that it is helpful by combining resources to the countryside and peasants’ mobilization to activate the grassroots democratic governance system , promote the operation of village public governance on the track of whole-process people’s democracy , and realize the simultaneous supply of public goods and village publicity. The specific path towards “effective governance” in rural areas lies in that undertaking state transfer payments , optimizing the way resources are sent to the countryside , and activating the whole-process democratic governance at the grassroots level through public service supply.

Key words: national resources input; whole-process democracy; grassroots governance; rural revitalization; public service supply

The Holistic Government Based on Platform-based Operation: A Case Study On the “One Net For All ” of Urban Operation **Sun Zhijian**(39)

Abstract: The “One Net For All ” of urban operation is a public management innovation with the goal of building digital government , Creating people’s city , and improving the capacity of scientific , refined , and intelligent urban governance. The birth of the holistic government based on platform-based operation is a clear embodiment of the governance reshaping effect of “One Net For All ”. It was born with data-based process reengineering as necessary conditions. In terms of element composition , the government process is a “form-function-kinetic energy complex”. Based on the “One Net For All ” ,