

雒珊,吴理财.主体责任序列重构:乡村公共品供给的路径创新:基于湖北省“共同缔造”试点的机制分析[J].求实,2025(4):86-96.

主体责任序列重构: 乡村公共品供给的路径创新 ——基于湖北省“共同缔造”试点的机制分析

雒珊,吴理财

(安徽大学 社会与政治学院,安徽 合肥 230601)

摘要:乡村公共品供给长期陷入项目制自上而下路径的效率困境,其症结在于政府、村级组织与农民的权责错位。本研究以湖北省“共同缔造”试点为经验载体,从“主体责任序列”视角揭示公共品供给由政府主导向农民优先转变的路径创新机制。研究发现,“共同缔造”通过3重机制重构责任序列:前端农民动员,以屋场会协商整合内生需求,通过骨干带动与分层动员将个体诉求转化为集体责任契约;中端村级统筹,筛选普惠性需求并调解利益矛盾,实现自下而上诉求与自上而下资源的弹性对接;后端政府响应,以农民动员效能为依据分配竞争性资源,形成“需求—资源”适配的可持续激励。这一序列重构的核心在于转换治理优先序,即责任启动次序用农民动员优先替代传统“资源先行”逻辑,通过权责共担降低隐性成本,同时激活基层全过程人民民主实践。主体责任序列重构不仅破解了供需错位与治理悬浮的困境,更重塑了国家资源下乡的合法性基础。

关键词:乡村治理;乡村振兴;公共品供给;共同缔造;农民动员;村级统筹;政府响应;主体责任序列

中图分类号:D638;F320

文献标识码:A

文章编号:1007-8487(2025)04-0086-11

一、问题的提出

税费改革后,政府成为乡村公共品供给的重要主体,乡村公共品供给的效率一直是影响制度

收稿日期:2025-05-15

基金项目:国家社会科学基金一般项目“数字技术融入乡村‘三治’体系研究”(22BSH146),负责人:桂华。

作者简介:雒珊(1995—),女,四川巴中人,安徽大学社会与政治学院博士后,主要从事基层治理、农村社会学研究;吴理财(1970—),男,安徽潜山人,安徽大学社会与政治学院教授、博士生导师,主要从事城乡社区治理研究。

改进的关键^[1]。取消农业税之后,项目制成为乡村公共品供给的主要方式,然而,这种自上而下的制度内供给方式有时难以有效回应乡村社会的公共品需求,反而造成了一系列负面后果,包括项目进村的“最后一公里”难题、基层政府的自利性、供需不匹配、农民主体缺位等^[2-4]。党的二十大提出要全面推进乡村振兴,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,这意味着乡村公共品供给仍然是全面推进乡村振兴的有力抓手。为了破解乡村公共品供给低效的困境,各地进行了诸多实践探索,学界提炼和梳理了各地的创新经验。如何优化乡村公共品供给路径并实现供给效率与治理效能的同步提升,构成了本研究的问题意识。总体而言,乡村公共品供给路径创新主要集中在以下两条路线。

第一条是地方政府统筹分配的路线。项目制的资金依赖自上而下的财政转移支付,具有“专项”或“准专项”的性质,其背后是条线部门的控制权,避免项目资金使用的随意性,强调项目专门化的目标职责和规范化的过程管理,形成了职能部门“条条”分割管理体制^[5]。在这一制度实践中,由于公共资源的“制度内”供给以及规范化的项目管理制度强化了自上而下的决策体制^[2],因此,项目在进村时与具有差异性和复杂性的乡村公共品需求对接难度较大。一些地区从资金整合和统筹的角度入手,力图解决项目制刚性运作所带来的弊病,通过县域整合涉农资金^[6-7]与“以奖代补”提升资源弹性^[8]。此类实践虽将“死钱”转化为“活钱”,但仍遵循“资源先行—需求后置”的逻辑,即农民只能通过项目库反馈需求^[9],但决策权集中在县级政府部门,容易变成“亮点打造”与政绩竞争,农民参与仅仅停留于形式化响应。

第二条是资源使用权下放的路线。项目资金的控制层级是导致乡村公共品供给失准和效率低下的因素之一。政府难以精准识别乡村社会的真实需求,只有村级组织能够低成本地整合农民的需求,动员农民参与公共品供给。因此,一些地区将资源使用权下放,形成了由村社主导的项目管理模式。通过赋权村社^[10-11]或资源下沉至村组^[12-14],试图以基层自主性破解需求识别难题。然而,此类模式因主体责任序列倒置而面临双重困境:其一,村级组织或精英群体可能垄断资源分配,形成“分利秩序”^[15];其二,农民在供给链条中仍处于被动地位,部分群体因利益受损成为“不合作者”^[16-17],导致隐性成本外部化。

以上两条针对项目制弊病的优化路径在一定程度上有助于化解资源输入与公共品需求不匹配的问题。地方政府统筹分配通过资金整合、“以奖代补”等方式增强了资源弹性,但其核心逻辑仍是“资源先行—需求后置”,农民参与停留于需求表达而非责任共担层面;资源使用权下放虽然赋予了村社一定的自主权,但农民主体地位易被“精英俘获”消解,公共品供给陷入“民主形式化”与“分利内卷”的双重陷阱。由此可见,当前乡村公共品供给的核心矛盾已从“资源短缺”转向“主体失序”,即供给程序中政府、村级组织与农民的责任序列错位,进而导致需求整合、成本分摊与长效管护的链条断裂。

田野调查发现,湖北省宜昌市长阳土家族自治县火烧坪乡S村推行的“共同缔造”试点工作^[18],通过重构“农民—村级组织—政府”的责任序列,为乡村公共品供给提供了新的实践范式。该模式以“决策共谋、发展共建、建设共管、效果共评、成果共享”为原则,将农民置于供给责任序列的前端:需求整合阶段,农民通过屋场会协商并自主发起公共议题,筹资筹劳并分摊隐性成本;资源对接阶段,村级组织统筹筛选普惠性需求,政府依据动员效能弹性分配资源;实施维护阶段,农民全程参与监督与管护,形成权责共担的闭合链条。这一实践表明:主体责任序列从“政府主导”向“农民优先”的转换,能够通过需求内驱降低交易成本;同时,以民主协商重塑治理合法性,为实现乡村振兴目标提供了可操作的制度路径。本研究以S村“共同缔造”实践为经验载体,从主体责任序列重构的视角切入,试图回答乡村公共品供给中主体责任序列的重构如何可能、其通过何种机制实现供给效率与治理效能的同步提升等问题。通过对上述问题的探讨,旨在揭示自下而上供给路径的生成逻辑,为乡村振兴中优化乡村公共品供给制度和路径提供理论支撑。

二、案例与方法：湖北省“共同缔造”试点选择与实践特征

（一）案例背景与方法

2022年5月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《乡村建设行动实施方案》,明确提出“在乡村建设中深入开展美好环境与幸福生活共同缔造活动”^[19]。2022年6月,湖北省第十二次党代会提出“以城乡社区为基本单元,以改善群众身边、房前屋后人居环境的实事小事为切入点,以建立和完善全覆盖的基层党组织为核心,以构建‘纵向到底、横向到边、共建共治共享’的城乡社会治理体系为目标,广泛开展美好环境与幸福生活共同缔造活动,发动群众决策共谋、发展共建、建设共管、效果共评、成果共享”^[20],此后“共同缔造”在湖北省全面推行。本研究选择湖北省宜昌市长阳土家族自治县S村为田野调查对象,其典型性体现在:S村是湖北省首批“共同缔造”试点村,自2022年7月起全面推行乡村公共品新供给模式,至今已完成3轮公共品建设项目,涵盖道路、供水、农田改造等基础领域,具有完整的政策实践周期;S村由三个自然村合并而成,兼具地形差异(山区、丘陵、平地)与需求异质性(生产型、生活型公共品需求并存),能反映“共同缔造”在复杂社会基础中的适配性;该村在两年内实现公共品供给成本降低、村民参与率提升,被选为“共同缔造”示范案例,其经验具有可推广性。

本研究通过深度访谈和文本分析收集一线资料,访谈对象包括村“两委”干部、不同年龄和职业的村民以及部分乡镇干部,重点关注“共同缔造”中的主体参与、权责关系和行动逻辑。同时收集相关政策文件,包括省级方案、县级实施细则、会议记录、项目申请书、村民签字协议等,作为分析实践过程及效果的依据。运用“过程—事件”研究方法还原“共同缔造”中农民、村级组织与政府的互动序列和实践逻辑。

（二）“共同缔造”的实践特征：程序、主体与规则的路径创新

“共同缔造”的核心是“共同”,基础在城乡社区,关键在于群众参与^[21],S村的“共同缔造”试点在乡村公共品供给具体实践中实现了自下而上的路径调整,与自上而下的项目制路径形成了明显的对比,主要体现在供给程序、供给主体和供给规则等3个方面。

1. 供给程序：从“以供定需”到“以需定供”的决策调整

在供给程序上,“共同缔造”实现了从“以供定需”到“以需定供”的调整。在项目制中,条线部门的资金都是分散专项管理的“带帽”资金,申请项目必须符合条线部门设定的管理目标和政策意图,专款专用,供给内容往往很难满足乡村社会不同体量、不同类型偏好的公共品需求。即使县级政府能够在一定范围内统筹涉农资金,但也无法避免地方政府在项目资源分配中带有打造亮点和政绩的倾向。乡村公共品内容的决策权主要掌握在政府手中,实际上仍然是一种自上而下以供定需的供给模式,实现供需精准匹配的难度较大。而“共同缔造”在程序上要求农民决策先行,一是由村社单元内一定规模的农民开屋场会共同商议,决定要建设的公共品内容和资金,并在筹资筹工筹劳、自愿分摊损失、严格项目监管的基础上达成一致后,将申请递交到村委会备案;二是村干部按照申请的先后顺序向乡镇和县里递交申请;三是申请批准后进行招标建设和拨付资金;四是农民参与公共品后续的建设管理和维护。项目资金来自两部分:一部分是条线部门的资金,另一部分是农办整合的乡村振兴资金。在这套程序中,农民群众作出决策和达成共识是启动公共品供给项目的首要程序和前提,由此,需求充分表达且达成共识后再进行政府项目资源的后置配套,实现了以需定供。不仅由农民群众来决定供给内容,而且在这一过程中也明确了农民作为公共品供给初始投入者的成本、义务,项目的落地成本大大降低,供需也能精准匹配。

2. 供给主体：从“政府包办”到“三方共治”的权责重置

在供给主体上,“共同缔造”实现了从政府包办到共建共享的转变。项目制在公共品供给中不

仅自上而下供给全部资源,而且由政府招标市场主体负责实施,由专业单位负责审计和监督。总之,项目制在实施过程中制定了立项、申报、审核、监管、考核、验收、评估和奖罚等一系列程序,建立了一整套严密设计的技术系统^{[22][141]}。政府在这一系统中成为主导者,几乎包办了从项目资源落地到乡村公共品建设全过程的各类事务。这样虽然显著提高了项目管理的标准化和规范化程度,但也正是如此完备的程序和系统将村级组织和农民排斥在外,导致公共品供给的制度成本不断攀升,引发了“干部干,农民看”的困局^[23]。“共同缔造”的核心理念是共建共享,即改变过去政府全方位包揽、单向度推动项目进村供给乡村公共品的局面,村级组织和农民都是公共品供给中必不可少的主体,分别承担不同环节的职责,而政府所要承担的主要是资源供给的职责。只有这3个主体共同发挥作用才能实现乡村公共品的有效供给。并且,公共品建设中的监管以及后期的维护都是以村级组织和农民为优先责任主体。其中,“共同缔造”的方式需要村组两级发挥重要的中介作用:一是对上反馈和链接项目资源,村干部的动力会影响能否顺利争取到项目资源;对下进行统筹和组织,村组干部参与供给方式和组织方案的决策,承担了建设前期组织协调的成本,农民的参与形式、角色受到村干部组织的影响。村级组织是公共品供给中的中坚力量,农民群众则是公共品供给全过程的参与者和行动者,也是最大的受益者。因此,共建共享突破了政府主导而村级组织和农民被排斥在外的局面,让村级组织和农民在供给体系决策、实施和监管中成为更重要的主体。

3. 供给规则:从“刚性指标”到“弹性适配”的响应机制

在供给规则上,“共同缔造”实现了从刚性指标到弹性分配的转变。项目制在资金使用上的规范和目标强化了公共品供给中的指标化管理,这种指标涵盖了资源分配和落地的结果,并进一步演变为行政动员和考核检查的依据。由此,指标从目标的体现变成了刚性的规则,如要求改厕率达到100%,院内柴火农具摆放整齐等。一旦这些刚性指标要落地进村,就会遭遇与乡村社会需求的不适配,甚至带来农民的不合作行为,引发一系列的治理风险,因为项目具体的实施不仅是一项项目管理工作,而且要与村庄内分散的农户相对接。技术指标越是标准化,就越无法对应非标准化和复杂的乡村公共品,反而可能造成公共资源的无效投入。“共同缔造”的理念将资源投入从刚性指标执行中解放出来,将农民动员起来,根据村级组织和农民反馈的需求进行分配,资源和指标灵活适配乡村社会中细小、分散、多样化的公共品需求,推动原来的执行性体制转变为回应性体制。比如,S村分为3个自然村,除了普惠性的项目资源,每个自然村承接项目资源所建设的公共品各有侧重:A村用水不稳定,申请项目主要是铺设水管和修建水池,建立供水系统;B村用水稳定,土地相对平整,申请项目主要是修建产业路,建设高标准农田;C村交通不便,影响了农产品销售和农民出行,申请项目主要是硬化和拓宽道路,提升农民生产生活的便利性。可以看到,在“共同缔造”模式下,乡村公共品供给的类别、规模以及落地单元都具有更强弹性。

总体而言,“共同缔造”优化了乡村公共品供给中的程序、责任主体和规则,实现了对项目制供给模式的超越和创新。以S村的“共同缔造”实践为例,村庄内的基础公共品实现了有效供给,除道路、用水之外,还通过其他基础设施的完善加快了产业发展,农民和村级组织深度参与村庄发展,真正实现了美好生活的自主创造和成果共享。

三、“共同缔造”与主体责任序列重构的实践机制

“共同缔造”在S村的实践取得了显著成效,其核心理念在于“共同”,而“共同”的关键在于农民,内涵是重塑乡村公共品供给的主体序列。虽然政府、村级组织和农民都是不可或缺的,但供给主体的责任序列直接决定着乡村公共品供给的成本和效果,尤其是农民在供给体系中的位置和角色。区别于自上而下的供给体制,“共同缔造”的实践自下而上从前端的农民动员和内生需求整合出发,经过中端村级组织的统筹协调,最后后端由政府根据需求作出响应。各个供给主体

的责任紧密关联,各个供给程序环环相扣,走出了“自下而上、内驱外应”的乡村公共品供给新路。

(一)前端:农民动员与内生需求整合

农民主体的角色是影响乡村公共品供给效果的先决条件。税费改革前,乡村公共品供给采取“制度外自上而下决策体制”,农民通过筹资筹劳等方式承担建设成本,但因财政支持匮乏,长期面临负担过重与供给低效的双重困境^[24]。尽管此阶段农民因义务绑定具备一定的动员基础,但其主体性实质上是由被动责任驱动的。税费改革后,项目制替代了农民自主供给模式,政府成为公共品供给的绝对主导者。农民虽摆脱了经济负担,却陷入权利—义务失衡的困局:作为受益者享有公共品使用权,却无需承担决策、建设与管护责任^[25]。这种“政府主导—农民缺位”的权责关系,导致基层出现“政府越积极,农民越消极”的实践悖论,公共品供给陷入低效循环。

“共同缔造”模式的核心突破在于,通过农民动员重构主体责任的启动次序,改变农民“权利悬浮”的状态,将其纳入“权责共担”的治理网络。这一过程的关键在于以需求整合为先导的责任内化和激活,实现对农民的有效动员。首先,诉求表达与共识凝聚。农民通过屋场会发起公共议题,并围绕“建什么、如何建、谁受益、谁担责”展开民主协商。村干部作为制度引导者,仅负责政策解释与程序监督,而农民要在需求确认、筹资筹劳、损失分摊等方面达成书面共识。如,在S村供水系统建设中,村民经过3次屋场会商定每户的出资和投工份额,并签署承诺书,将个体诉求转化为集体责任。其次,骨干带动与分层动员。农民动员依赖内生权威的引领作用。在村庄内热心公益、人脉广泛的“带头人”成为动员主力,其在前期摸排中识别受益户诉求差异,并通过积极分子的示范效应推动多数共识形成。对于消极户(“刺头”),则通过“熟人社会”的微观权力网络进行动员:一是人情动员,利用礼尚往来的人情关系施压;二是结构瓦解,通过孤立消极户倒逼其合作,大多数人或邻里在村庄生活和互动中对失范的个别农民进行孤立和边缘化的惩罚;三是精英制衡,借助村内非正式权威或力量进行调解,即用“刺头”对付“刺头”。此类动员方式依托乡土社会的“关系一面子”机制^[26],显著降低了外部行政干预成本。最后,动员成功的标志是完成需求整合并形成具有约束力的公共规则。S村在实践中确立了“受益户均等化义务”原则:所有受益户需至少提供1名劳动力参与建设,缺席者须支付每日150元的“代工费”。此类规则通过屋场会公议产生,既避免“搭便车”现象,又将隐性成本(如占地纠纷)内部化。

综上所述,农民动员并非简单“唤醒参与意识”,而是通过责任序列的重置,实现需求整合与资源适配的闭环:首先,屋场会协商筛选出真实、紧迫的公共诉求,实现需求的精准化识别和表达,避免政府资源供需错配;其次,自筹资金与投工义务将农民从“旁观者”转为“利益攸关方”,压缩“钉子户”博弈空间^[27],将公共品的协商和组织成本内部化;最后,基于共识的公共规则获得乡土社会认同,降低后续执行阻力,赋予公共品建设过程中规则的合法性。这一过程表明,在公共品供给的前端通过农民动员激活了主体责任,并通过民主协商过程实现内生需求的整合,达成“权利—义务”对等的责任契约,大幅降低公共品供给的建设成本和组织成本,为公共品项目的顺利落地奠定了扎实基础。

(二)中端:村级组织的统筹协调

村级组织的统筹协调是公共品供给的中间环节,决定着资源与需求对接的效果。村级组织分田到户以后一直在“一家一户办不好或不好办、办了不划算”的公共事务上发挥着“统”的功能,税费改革前向农户收取“一费”(共同生产费)、“两工”(义务工和积累工),在公共品供给中能够组织农民、调解利益矛盾,保证公共品供给的顺利实施。虽然在这种“制度外供给”模式中,公共品建设的主要成本是由农民承担的,但分散的农户无法独立实现公共品的自给自足,因此,村级统筹组织是乡村公共品供给中的必要环节。税费改革后,村级组织的运转和公共品供给都被纳入了公共财政支出,村级组织回应农民公共品需求的动力弱化,但项目进村仍然面临复杂的利益矛盾,需要村干部出面摆平,才能让项目顺利落地。村干部在项目进村中变成了“执行工具”,一方

面受行政体系动员和考核的高压推动,另一方面在项目进村中获得了激励,包括村庄发展和政治成绩的激励以及隐性的利益交换。在此过程中,村级组织以自上而下的项目指标为指挥棒,很难有动力将农民组织起来代表农民的利益,向上反馈的空间被挤压,失去了中间环节的主体调节作用,乡村公共品供给在形式上看起来被高效推进了,实际上却陷入公共资源被精英俘获、农民真实意愿被忽视的困局。

可见,村级组织作为项目资源进村绕不过的治理主体,必须发挥统筹协调作用,实现公共品供给中上下对接的调节功能。公共品供给不仅是工程建设和管理技术问题,更是公共目标与个体需求对接、协调复杂利益的治理问题。因此,要求村级组织在公共品供给中扮演“政府代理人”和“村民当家人”的双重角色^[28]。“共同缔造”模式下村级组织实际参与了决策共谋、发展共建、建设共管、效果共评和成果共享全过程,在每个环节都重新激活了村级组织的主体权力和责任。

首先,村级组织对下负责公共需求的统筹筛选和组织协调。虽然公共品决策是由农民主导的,但了解和发现农民的诉求是由村干部完成的,由后者在农民诉求表达的基础上筛选出大多数人呼声最高的共性需求。S村的村干部关于公共需求有非常明确的标准:按照受益者划分,仅有个人受益或少数人受益的属于私人诉求,应由农户自主解决,符合政策支持范围的诉求可以帮扶;大多数人都能受益的、生产生活必需的刚性需求属于公共需求,以小组或自然村为单位,并按照优先级排序,纳入公共品供给申请项目资源的范围。另外,村级组织是组织动员的推动者和见证者,如有个别群众不积极参与,村干部就负责组织动员,助推民主决策的实现。而在筹工筹劳筹资的屋场会中,村干部只是作为方案协商和共识达成的见证者,不直接介入收钱和出工的成本分摊或利益调整环节,但在出现矛盾和冲突时会帮助协调解决。这样一来,真正切合大多数农民利益的紧迫的基础性公共品需求能够被精准识别出来,既不会造成供给泛福利化,将私人诉求或超标诉求纳入进来,又不会忽视基础性公共诉求。

其次,村级组织对上负责需求反馈和资源对接。政府精准获取农民公共品需求的难度很大,有了村级组织代表农民表达需求,就能实现需求与资源的对接。项目资源既包括条线部门的专项资金,又包括农办打包的涉农资金,但项目资源需求的体量和类型也需要村级组织进行对接和协调。村干部要把在屋场会上达成共识的项目成本预算和规划实施方案交给乡镇和县级政府部门,既需要符合项目资源的目标,又需要覆盖公共品建设的成本。在缺乏项目资源支持的情况下,还要向上争取。最终,村级组织的上传下达、上下对接,使项目资源在公共品供给中的高效分配和落实得以实现。

(三)后端:政府资源的竞争性响应

制度内的资源输入和供应已经成为公共品供给中必不可少的物质基础和制度支持,但资源分配机制的设置和政府权力介入的边界仍然会影响公共品供给的效果。税费改革前,县乡财政资金短缺,基本无力负担乡村公共品供给的成本,高度依赖于预算外从农民手里自筹的资金,政府将公共品建设权力下放给乡村,能够提供的资源支持有限,因此,这一阶段农民负担较重,同时公共品供给严重不足或短缺。项目资源输入将公共品供给的成本纳入公共财政的预算,减轻了农民的负担,但在项目资源自上而下输入到村庄的过程中,不仅出现了自利性诉求下项目资源分配的不平衡,而且为了保证项目资金使用的规范性,强化了技术性的控制和过程监督,导致出现政府在公共品供给中过度包揽而基层组织和农民积极性不足的情况。地方政府不论是放任还是过度包揽,都可能会降低公共品供给的效率。

在公共品供给中,政府的资源供应要实现对村级组织和农民的激励,尤其要通过项目资源的竞争性分配调动村级组织和农民共同谋划公共品建设的积极性。“共同缔造”的资金来源并未有明显的改变,但在县域内进行资源分配时,一是强调不论是条线部门的项目资金还是整合的涉农资金,都采用“共同缔造”的资源供给模式;二是在资源分配规则中明确以农民动员为主导,即农民共同需

求完成了自下而上的决策和整合,才能匹配项目资源;三是要求农民必须通过筹资或筹工筹劳参与到项目建设和管理过程中。这就意味着,项目资源并不是无差别的普惠性输入,而是以基层组织和农民动员的积极性为依据进行分配的,从而形成了对项目资源适度、良性的竞争。这种竞争避免了围绕亮点打造或指标考核的内卷化竞争^[29],是基于基层组织动员能力的积极竞争。并且,政府的项目资源在公共品供给程序中处于后端,只要有公共品诉求,就要首先解决组织动员和利益矛盾的问题,只有村级组织和农民共同努力才能获得项目资源的支持,进而形成了竞争性分配的激励。

通过对农民的组织动员获得政府项目资源支持,最终让村庄和农民受益,由此能够产生示范效应,其他小组和自然村的农民也能被激励,积极表达诉求,同时这对村级组织的动员能力提出了一定的要求,即要将争取项目资源的动力转化为组织动员和整合需求的动力。由此,政府的资源分配效率提高,从项目制“技术理性”的系统性支配中解放出来,实现资源投入的公共目标。在“共同缔造”中,项目资金的使用仍然有审计、评估和监督程序,但对项目的申报和落实没有指标化的要求和考核排名,村级组织和农民有充足的空间完成广泛的内部动员与外部资源对接,保障了项目资源激励的可持续性。

“共同缔造”通过以上3个环节和机制,理顺了公共品供给的主体责任序列,即从农民主体需求整合的初始决策责任,到村级组织的中间联结责任,最后到政府的资源匹配责任,完成了有效的公共品供给。问题的关键在于,由于村级组织和农民的积极性被调动起来,将需求整合、组织动员、监管维护的成本进行内部分摊,因此,公共品供给中的成本大大降低。实际上,在财政资源不充裕的情况下,“共同缔造”的公共品供给路径之所以有效,就在于通过不同环节激活村级组织和农民的内生动力,深度参与到公共品供给的实践中。

四、主体责任序列重构的治理效能

公共品供给不仅是一项工程建设,还是复杂的、不规则的治理事务,同时,其对上关联着国家资源输入的公共目标,对下关联着资源落地的基层治理秩序,因此,公共品供给是基层治理的重要内容。“共同缔造”的供给路径完成了自下而上的组织动员,与自上而下的资源高效对接,实际上也实现了对治理秩序的重塑,破除了一些项目制运作模式所引发的治理困境,大大提升了治理效能。

(一)效率提升:供需匹配精准化与隐性成本内部化

基层治理秩序在公共品供给模式变迁过程中不断被塑造。在农村税费改革前,乡村公共品主要采用自上而下制度外的供给模式,资源主要来源于基层组织向农民的收税和筹集,国家目标集中于汲取税费发展经济,基层治理具有一定的自主性。由于农民要承担交税的义务,就要求享受基层组织提供必要公共品的权利,在这种制衡关系下,乡村社会基本的生产生活秩序虽得到一定的保障,但由于缺乏对基层组织的监督,向农民随意摊派、层层加码的问题日益严重,加重了农民负担,基层干群关系严重恶化^[30]。在农村税费改革后,国家通过项目制形式实现对乡村公共品的供给,在输入大量资源的同时也引入了制度、规范等技术化手段,严格监督基层代理人实现国家的治理目标,基层组织在自上而下的行政压力下成为项目资源落实的被动执行者,缺乏代表和回应农民真实需求的动力和空间。虽然这一阶段项目资源最终落地成为村庄的公共品,但这些公共品与农民的需求有所偏离,并且,为了保证项目的规范程度和指标考核,无论是引入市场主体还是动员基层干部,都可能增加治理成本,甚至成为基层形式主义负担的来源。基层治理回应乡村社会需求的目标偏移,在项目制形式的公共品供给过程中逐渐悬浮于乡村社会,质言之,基层治理作为与不规则乡村社会基础适配的体制失去了主体性。

“共同缔造”中虽然资源是自上而下供给的,但组织动员和主体责任却是自下而上的,尤其是

基层组织在公共品供给中承担着承上启下的中介作用,其责任首先是要回应农民对公共品的需求,组织动员农民进行需求整合和初始投入,其次才是对接资源和推动项目落地。有了广泛的公共性动员,基层组织才能有序承接资源下乡并有效降低基层治理成本。“共同缔造”的公共品供给实践重新建立了干群之间的实体联结,基层组织在每一次公共品建设中积累动员农民的能力,成为农民需求的代理人,同时也筛选和识别出基层社会真正的公共诉求,生产出乡村社会的公共规则,不断协调和平衡公共品建设中的利益关系,将农民的个体目标整合成集体目标后与国家资源投入的公共目标对接并精准匹配。在这一过程中,基层组织的自治能力和统筹能力不断提升,在基层自主性的实践下促进了村庄公共性的生产,使资源配置的效率大大提升。

(二)治理赋能:基层全过程人民民主的实质性运转

资源下乡与公共品供给的实践与基层民主紧密关联,自上而下输入的资源能为基层民主自治提供激励,而公共品供给的实践就是基层民主制度运转的抓手。在项目制的供给模式下,虽然有密集的资源进入村庄,但项目制实践中的专项化管理和自利性结构消解了基层民主的活力。一是专项资金和严密的项目管理制度实际上强化了自上而下的控制,这在一定程度上挤压了民意表达的空间。虽然各地仍然规定了项目申报要经过“四议两公开”的民主程序,但项目设置的内容却不是以农民的真实诉求为依据的,农民自然没有动力参与。二是项目进村是国家依托公共财政实现公共意志的过程,但各级政府都会在自利性诉求下参与项目化运作,更多争取和整合项目资源来打造亮点^[31],造成资源分配的不均衡,薄弱村农民的基本公共品需求被忽视,亮点村农民则被利益俘获。总之,基层民主流于形式,成为项目资源进村的一个制度程序,农民的主体地位被遮蔽^[29]。

而“共同缔造”模式下的公共品供给激活了基层民主的运转,明确了基层民主有效运转的必要条件。首先,“共同缔造”明确了农民动员主导的主体责任,即赋予了农民“我要做”的责任而不是“为我做”的权利,农民能够在与自己切身利益相关的公共事务上当家作主,就有积极性通过屋场会进行民主协商。民主协商并不在于一开始就作出决策,而是要经过群众充分表达、群众动员群众的政治过程,再达成经过利益整合的民主决策,形成符合大多数人利益的公共方案。其次,“共同缔造”真正落实了农民的民主权利而不是停留在制度上,农民通过组织动员参与到公共品建设中,既要出工承担项目工程覆盖不了的建设,又要在项目施工时出人进行监督,S村就有农民在监工时发现施工方准备往路面水泥里扔石头偷工减料,及时向村干部举报阻止了影响工程质量的行为。更重要的是,公共品后期的管护也是要动员农民自主完成,如水池维护、路面养护等。最后,公共品建设的资源使用激活了自下而上的民主监督,对于自己参与决策的公共品项目,农民更有动力关心资金的用途和效果,约束基层干部和政府的权力滥用和钱权交易行为,防止公共品建设中的分利秩序。可见,“共同缔造”的公共品供给路径实现了对基层全过程人民民主的全面激活,农民的主体地位得到有效保障。

(三)秩序重塑:国家与农民关系的良性互动

公共品供给是国家通过资源下乡提升公共福祉的重要内容,其实践塑造着国家与农民之间的关系,影响国家政治目标的合法化推进。农村税费改革后,国家改变了过去对农村的汲取型状态,转而通过财政再分配对农村进行资源反哺,与基层的关系从资源提取转变为资源输入。在项目制主导的资源下乡模式下,公共品供给的项目化运作有时并未实现预期的政策目标。相反,在项目进村过程中,形成了以村干部、地方精英和少数钉子户为核心的谋取灰色利益的分利秩序^[32],依靠不断向上争取资源解决项目落地的阻碍,公共品供给中的资源被少数人截留,普通农民是缺位的。同时,由于农民在资源下乡的公共品供给中是受益者,但公共品供给的成本基本不需要农民承担,因此,农民形成了“等靠要”的思想,甚至在项目资源中只考虑争取私人利益。这意味着,国家的资源输入无法顺利生产出政权合法性,农民在资源下乡过程中没有产生获得感,国家与农民的关系进入看似紧密却失衡的状态。

“共同缔造”的重要作用就在于国家与农民重新建立起了制度联结,即通过自下而上的动员结构与自上而下的资源结构的对接^[33],形成了良性畅通的互动。在这一联结中,农民的主体责任是前提,经过农民的需求表达,再进行资源输入为农民提供公共品,国家的自主性才不会被基层的利益结构所弱化。国家与农民在公共品供给上分别承担着相应的责任,才可能形成合力并指向资源输入的公共目标。“共同缔造”中动员农民在公共品供给中筹资筹工筹劳,农民亲身主导了村庄的公共品建设和生产生活条件的改善,而不是接受国家和政府所提供服务的客体,践行了美好生活共同创造的理念,而不是资源的单向索取者,这一核心差别就在于农民组织动员起来的集体行动所产生的获得感是更高层次的民生福祉,是物质需求和精神需求的双重满足,正好契合了国家资源下乡的政策目标,而这才是基层和国家政权合法性的有效来源。由此,在“共同缔造”的公共品供给中,塑造了国家与农民之间权利义务有边界但相对均衡的良性互动。

五、结论与讨论

乡村公共品在项目制供给模式下虽然减轻了农民负担、弥补了供给不足,但长期存在着供给效率低下的问题,并由此引发了“最后一公里”难题、供需不匹配、基层组织和农民激励不足等非预期后果。乡村公共品供给作为国家资源下乡的核心环节,应着眼于满足农民日益增长的美好生活需要,进而深刻影响基层治理秩序。因此,在从“制度外”转向“制度内”供给的总体模式下,如何解决自上而下的项目制实践所带来的一系列供给困境,实现对乡村公共品供给的路径创新,成为重要的政策所求与学术之问。本研究以湖北省“共同缔造”理念在S村的试点实践为例,发现“共同缔造”在供给程序、主体和规则上实现了自下而上的路径调整,实现了从“以供定需”到“以需定供”,从“政府包办”到“三方共治”,从“刚性指标”到“弹性分配”的转变。这一路径调整并不在于增加公共财政投入,也不在于摒弃项目化的资源输入方式和管理方式,而是理顺公共品供给的主体行动序列。这一序列也是社会治理优先序的构建,群众优先与基层优先实现了公共品供给向治理效能的转化。

农民是乡村公共品供给中最重要的主体,也是最直接的使用者和受益者。因此,“共同缔造”通过农民动员主导确定了农民主体责任。农民是公共品需求的第一发起人和决策者,农民需求表达和整合基础上的公共品供给才能有的放矢、精准对接。在组织动员的过程中会产生立场不同的利益矛盾,如何在农民中重新平衡利益、达成共识以及实现成本内部化分摊,决定了公共品供给项目落地的效果。通过“共同缔造”的实践发现,群众动员群众能够实现村庄内生资源的最大化整合。村级组织作为承上启下的中间环节,对下进行组织统筹,对上进行协调和对接,能够在需求与资源的匹配中进行调节,保证资源分配的效率和精准。政府的资源供应必不可少,关键是要形成激励基层动员的分配机制。实践证明,政府越无限包揽资源,基层就越消极被动,农民就越容易成为公共品建设中的旁观者。“共同缔造”的路径中政府针对完成组织动员和需求整合的村社小微单元,进行资源的竞争性分配。这种竞争的核心指标是向下组织动员的能力,借此能够弱化向上争取资源打造亮点或政绩的“内卷式”竞争。由此可知,“共同缔造”不仅重塑了公共品供给的主体行动序列,而且使每个主体的责任和行动环环相扣,自下而上地凝聚动力,主体之间在相互调动的同时也相互约束,在这个序列中,农民处于前端,基层组织处于中间,政府处于后端,最终形成合力并指向公共品的有效供给。

公共品供给不仅是资源分配与落地的工程,更是涉及国家—基层—农民三者互动的公共治理实践。“共同缔造”的公共品供给路径所产生的治理效能更具启发性,农民围绕公共品的筹、建、管形成了全过程民主决策、民主协商、民主参与以及民主监督的动力,围绕公共品建设中农民的利益和责任分配激活了民主政治。基层组织也在回应农民需求与国家资源的公共目标对接过程

中实现了治理主体性的回归,通过提高组织动员能力和统筹协调能力实现基层治理效能的可持续。进言之,国家与农民之间通过上下畅通的制度联结形成了良性的互动关系,由此,国家资源下乡能够有效落地,助力农民创造美好生活,实现资源下乡背景下基层治理秩序的良好循环。

当前,我国正处于全面推进乡村振兴的关键阶段,重点仍在于公共品供给的效率与效能,“共同缔造”在S村的试点经验提供了一条可供创新和优化的路径。“共同缔造”的设计理念是共同责任的全过程体现,但“共同缔造”的理念和实践仍然处于探索期,其有效性的实现依赖于双重条件:一是村庄社会结构的完整性。以农民动员和组织基础作为完成需求整合和获得项目资源的前提,关键在于村社共同受益单元的可持续性,比如,村庄结构相对比较完整,同质性的需求整合和利益关联就更容易实现,熟人社会的关系网络可以作为支撑,效果也会更加突出,一旦村庄结构的完整性降低,农民利益分化较大,需求整合就难以完成,在原子化村庄中可能遭遇“集体行动困境”。二是行政体制的包容性,“共同缔造”在试点初期充分赋予基层组织统筹和农民动员的空间,并且未设置指标和考核排名,公共品的供需对接和责任分担才能完成,而一旦加入指标化的考核排名和高压问责,资源争取最大化、政绩追求最大化和避责的逻辑就会挤压自上而下组织动员的空间,民主过程可能会流于形式,回归到自上而下的包办代替,“共同缔造”的理想功能可能会被消解,农民重新变成被动的客体。

因此,“共同缔造”不仅是一条供给路径,更预示了乡村治理从“技术管控”向“能动治理”的范式转型。其带来的启示是,实施乡村振兴战略应以激活基层内生动力为根本,通过主体责任序列的重构,将国家资源输入转化为治理秩序的生产性力量。“共同缔造”的实践还需要进一步创新,乡村公共品供给的路径也应以基层组织和农民群众的主体性激发为核心,探索适应各地乡村实际的创新实践。

参考文献:

- [1] 李燕凌.我国农村公共品供给制度历史考察[J].农业经济问题,2008(8):40-45.
- [2] 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.
- [3] 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[J].中国农村观察,2013(4):2-13.
- [4] 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.
- [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] 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.
- [7] 严红.从悬浮到适应:县域公共品供给的制度变迁与情境实践[J].农业经济问题,2022(11):106-116.
- [8] 黄思.行政激活:农村公共品治理成本内部化的路径创新[J].农村经济,2021(7):87-93.
- [9] 杨丽新.竞争性适配:县域项目资源下乡的运作机理与路径探索[J].南京农业大学学报(社会科学版),2024(1):14-22.
- [10] 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(2):73-79.
- [11] 黄丽芬.农村公共品供给方式与基层善治[J].华南农业大学学报(社会科学版),2019(1):99-107.

- [12] 望超凡.村社包干:资源下乡背景下村级公共品供给的有效路径:基于对广西星村的经验考察[J].农村经济,2021(10):99-109.
- [13] 易卓.农村公共品供给中的“民主包干制”:制度安排与运行机制[J].南京农业大学学报(社会科学版),2022(2):88-99.
- [14] 刘丽娟,潘泽泉.赋权村社、激活自治与农村公共品有效供给[J].农村经济,2022(3):22-31.
- [15] 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.
- [16] 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[J].中国农村观察,2021(6):108-119.
- [17] 刘锐,付悦.农村公共品供给:变迁、问题及出路[J].农村经济,2019(5):9-16.
- [18] 湖北省部署“共同缔造”活动试点工作[EB/OL].(2022-09-06)[2024-09-13].https://www.hubei.gov.cn/zwgk/hbyw/hbywqb/202209/t20220906_4295026.shtml.
- [19] 中共中央办公厅 国务院办公厅印发《乡村建设行动实施方案》[EB/OL].(2022-05-23)[2024-09-19].https://www.gov.cn/xinwen/2022-05/23/content_5691881.htm.
- [20] 王蒙徽.立足新发展阶段 贯彻新发展理念 努力建设全国构建新发展格局先行区 奋进全面建设社会主义现代化新征程:在中国共产党湖北省第十二次代表大会上的报告[N].湖北日报,2022-06-24(1).
- [21] 陈军亚,张振宇.“共同缔造”:基层治理创新中的群众路线[J].广西大学学报(哲学社会科学版),2024(3):125-133.
- [22] 周飞舟.以利为利:财政关系与地方政府行为[M].上海:上海三联书店,2012.
- [23] 贺雪峰.村庄公共品的内生供给与外生供给[J].深圳社会科学,2023(5):5-11.
- [24] 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.
- [25] 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.
- [26] 董磊明,郭俊霞.乡土社会中的面子观与乡村治理[J].中国社会科学,2017(8):147-160.
- [27] 陈文琼,刘建平.动员型分配、“找回群众”与超越基层治理内卷化[J].政治学研究,2024(6):129-139.
- [28] 徐勇.村干部的双重角色:代理人与当家人[J].二十一世纪,1997(4):151-158.
- [29] 贺雪峰.资源下乡与基层治理悬浮[J].中南民族大学学报(人文社会科学版),2022(7):91-99.
- [30] 陶勇.农村公共产品供给与农民负担问题探索[J].财贸经济,2001(10):74-77.
- [31] 叶敏.政策执行的“亮点工程”及其生产逻辑:以X市新农村建设的政策过程为讨论基础[J].甘肃行政学院学报,2016(6):19-30.
- [32] 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.
- [33] 安永军,刘景琦.“中间结构”:资源下乡背景下国家与农民联结的新机制[J].农业经济问题,2019(9):96-107.

责任编辑 孙志杰

Reconfiguring Principal Responsibility Sequencing: Path Innovation in Rural Public Goods Provision—A Mechanism Analysis of "Joint Creation" Pilot in Hubei Province (86)

LUO Shan & WU Licai

(School of Sociology and Political Science, Anhui University, Hefei, Anhui 230601, China)

Abstract: Rural public goods provision has long been trapped in the efficiency dilemma of top-down project-based approaches, which is rooted in the misalignment of rights and responsibilities among governments, village-level organizations, and farmers. With the "Joint Creation" pilot in Hubei Province as an empirical case, this study reveals an innovative path transitioning from government-led to farmer-prioritized provision through the lens of principal responsibility sequencing reconfiguration. The research identifies three mechanisms driving this restructuring: front-end farmer mobilization, integrating endogenous demands through house-yard meetings (Wuchanghui), and converting individual appeals into collective responsibility contracts via core farmer leadership and tiered mobilization; mid-tier village coordination, screening universal needs and mediating conflicts to achieve flexible connection between bottom-up demands and top-down resources; back-end government response, allocating competitive resources based on mobilization efficacy, and creating sustainable "demand-resource" matching incentives. The core innovation lies in reversing governance priorities: farmer mobilization replaces traditional "resource-first" logic, reduces hidden costs through shared responsibility, and activates whole-process people's democracy at the primary level. This principal responsibility resequencing not only resolves supply-demand mismatches and governance suspension but also reshapes the legitimacy of state resource allocation in rural areas.

Keywords: rural governance; rural revitalization; public goods provision; Joint Creation; farmer mobilization; village-level coordination; government response; principal responsibility sequencing

The Breeding Ground and Generative Logic of Rural Minor Corruption: A Study Based on Grounded Theory (97)

HONG Yu ^a & GUO Yong ^{a,b}

(a. School of Public Policy & Management; b. Institute for Discipline Inspection and Supervision, Tsinghua University, Beijing 100084, China)

Abstract: The lack of effective constraints and supervision over village officials' power often breeds corruption. This study investigates the breeding ground of rural minor corruption through the lens of power, and analyzes 82 interview transcripts using grounded theory. Findings reveal that village officials' information control power, resource control power, and bargaining power constitute the foundational pillars of such corruption. The shaping of these power dynamics and the emergence of corrupt practices result from the interplay of three factors: resources going to the countryside, structural empowerment and institutional predicaments in primary-level governance. As both governmental agents and heads of villagers, village officials have their unique power advantages in leveraging information asymmetry between superiors and villagers and manipulating resource control power in village affairs to seek private gain. In addition, the identity and status advantages of village officials and their key role in primary-level governance endow them with the power to bargain with the primary-level government, creating conditions for their minor corruption.

Keywords: rural minor corruption; information control power; resource control power; bargaining power; resources going to the countryside; structural empowerment; informal governance