张曦. 监督下乡中的农村公共品供给实践与基层治理秩序［J］. 山西农业大学学报（社会科学版），2024，23（5）：93-102.
ZHANG Xi. The practice of rural public goods supply in the countryside and the order of grassroots governance under supervision［J］. Journal of Shanxi Agricultural University（Social Science Edition），2024，23（5）：93-102.
DOI：10.13842/j.cnki.issn1671-816X.2024.05.010

监督下乡中的农村公共品供给实践与基层治理秩序

张曦
（青海大学 人文学院，青海 西宁 810000）

摘 要：项目制基层实践是国家资源的再分配过程，特别是税改后，国家依靠项目制提升农村公共品供给水平。人居环境整治呈现强项目制和强监督制的双重特征，形成标准下乡、规范下乡的公共品供给，对基层治理实践带来新的形塑变量，影响着国家—基层组织—农民间的互动关系，重构基层治理秩序。项目下乡匹配监督下乡，带来弱激励问题，乡村组织表现出回避治理矛盾的行为逻辑，呈现基层弱治理样态，不断出现农户搭政府便车现象，造成项目下乡中新的“最后一公里”问题。为了提高农村公共品供给水平，明确农村公共品需求层次，发挥乡村组织自治功能，畅通自下而上社会反馈机制来优化农村公共品供给体制。

关键词：公共品供给；监督下乡；基层治理；项目制
中图分类号：D422.6 **文献标识码：**A 文章编号：1671-816X（2024）05-0093-10

一、问题的提出

税费改革后，农村公共品供给体制发生重大变化，国家采取项目制的形式承担了农村公共品供给的主要职能。特别是党的十九大报告指出“实施乡村振兴战略”之后，国家对乡村社会的资源投入逐年增加，这些资源主要是以专项资金的形式下乡，逐渐形成依赖项目下乡提升农村公共品供给水平。为了保障项目资源的合理合法合规使用，伴随项目下乡的还有监督下乡[1]。项目资源和监督制度双重下乡，带来了基层治理主体互动关系的变化，反映着各主体的行为选择，呈现出新的基层治理机制。

项目制作为一种国家自上而下的资源输入形式，国家向农村输入公共品项目资金的目的在于改善农村基础设施，项目下乡反映出治理体制机制的变化。首先，从治理体制角度分析，有学者强调项目制是一种新型国家治理体制，重塑着央地关系[2]，代表着我国社会治理从总体支配型转向技术治理型[3]，项目制通过分级制度机制运作模式，呈现出各层级政府不同的制度逻辑和行动策略[4]。其次，从国家与社会互动关系角度分析，有学者认为项目下乡对乡村治理秩序产生影响[5]，并形成分利秩序[6]，揭示项目运作过程中的基层治理困境[7]。面对项目制产生公共品供给的“最后一公里”难题[8]造成的村庄间分化[9]，有学者从提升国家自主性能力入手，理顺国家、基层政府和乡村社会三者之间的关系[10]。再者，从基层政权建设角度分析，有学者认为项目运作从层级动员转向多线动员模式，调动着基层政府，影响基层政府的运作机制[11]，乡镇政权由“悬浮型政权”走向“协调型政权”[12]，项目治理导致乡镇政权进一步悬浮，目标要求与实践效果出现错位[13]。

上述研究从项目制制度、项目制实践、治理体制机制等方面都有深入的分析，但已有研究主要面向项目制本身及其对基层治理的影响，并未

收稿日期：2024-04-07 **修回日期：**2024-05-10
基金项目：国家社科基金青年项目“甘青涉藏地区脱贫攻坚与乡村振兴相衔接的典型调查研究”（23CMZ018）；青海省哲学社会科学青年项目“青海牧区社会治理机制创新研究”（22Q066）；青海大学青年科研基金项目“青海乡村人才振兴的困境与路径研究”（2022-QSY-7）
作者简介：张曦，研究方向：农村社会学与基层治理。

将监督制度纳入到核心分析要素之中。国家为了项目资源分配的合理合法合规，项目下乡过程中伴随着监督下乡、规则下乡[14]，改变基层治理主体关系，重构基层治理秩序。在监督下乡的背景下，不同于分利秩序中的乡村利益共同体，基层组织为减轻责任承担，治理弹性空间不断压缩，在避责逻辑中回避治理矛盾。鉴于此，本研究以村庄公共品供给为研究对象，以半结构式访谈和参与式观察为研究方法，纳入监督制度的核心分析要素，阐释基层治理的运行机制，讨论标准下乡、规范下乡的公共品供给过程中，项目下乡中新的“最后一公里”问题。面临项目下乡与监督下乡所形塑的基层治理秩序，如何更好地兼顾乡村社会实际需求，解决公共品供给产生的新的治理问题，是当前项目制实施面临的难题。本研究运用“国家－基层组织－农民”三层分析框架，以江苏省南京市T村人居环境整治为例，从项目制与监督制双重要素中理解农村公共品供给实践过程，以村庄为主体对项目制实践进行考察，即以自下而上的视角来审视当前项目下乡过程中，项目制、监督制对乡村治理秩序带来的影响，分析项目制基层实践效果及困境。

二、项目下乡与监督下乡：农村公共品供给实践

项目制基层实践是国家财政资源的再分配过程，国家向农村输入公共品供给项目资金的目的在于加强农村基础设施，凸显基层政府承担公共品供给的职能作用，强化农村公共品供给“自上而下决策机制”[15]。国家为了项目的资金使用合法合规，在资源下乡的同时标准下乡、规范下乡和监督下乡，通过强化“条条”关系向下实施[1]，在大量项目资金、强监督约束与高度动员运作中形成强项目制。江苏省南京市T村有4500多人，1700多户，村集体经济收入约为100万元/年。从2016年开始，政府下拨为民服务资金，用于村庄道路、路灯、广场、健身器材等方面的建设。村庄也可以申请一事一议项目，用于村庄亮化工程和道路黑化工程。除此之外，仅2020年人居环境整治项目共支出510.88万元，村庄在公共品供给过程中越来越依赖国家资源下乡。

（一）人居环境整治项目

2010－2016年间，T村主要依赖增资跑项以及筹资筹劳的方式来改善村庄基础设施，这个时间阶段的公共品供给主要是依靠村级组织争取相关基础设施项目，并在项目资金不足的情况下，通过向村民筹资筹劳来完善村庄公共品供给，主要包括修建T村主要道路、一个广场、一个停车场。在项目引进实践中，一方面村级组织通过召开村民代表大会，了解村里的民意诉求，确定村庄中急需改善的基础设施事项；另一方面，村干部借助村庄中走出去的政府干部的社会资本，通过联络关系获得相应的项目支持。村级组织通过结合以上方式，收集村庄民意，争取引进项目，协调前期土地问题，负责项目工程实施过程，保障项目落地。

2018－2020年期间，为改善农村人居环境，国家通过专项项目资源下乡的方式，自上而下向农村输入财政资金，提升农村公共品供给质量。人居环境整治作为一项中心任务，上级政府向T村投入了大量的资金。以2020年为例，T村人居环境整治工程款为510.88万元，项目支出表如表1所示，主要涉及旱厕改造、修建公厕、化粪池改造、铺设污水管网、私人院落物品摆放整理等等工作内容。除了人居环境整治专项项目外，上级政府还配套了相应的补充项目，2018－2020年期间，T村建设工程款为386.06万元，涉及修建健身广场、停车场，修整水塘，道路硬化黑化亮化等等工作内容。上级政府将各自然村分为一般清洁村、宜居村、整体提升村，对应的配套项目补贴标准为：一般清洁村，2000元/户；宜居村，60万元/年；整体提升村，1.5万元/户及50万元/年。其中，整体提升村资金拨付占比最大，以保障各自然村人居环境同步提升。

人居环境整治项目制，一是专项化的财政资金拨付。通过自上而下的管理方式，项目以“专项资金”的方式向农村输入资源，不仅项目资金量大，一个村庄一年的人居环境整治项目资金动辄几百万，且项目资金全部由上级政府财政统一拨付，农村公共品供给完全依赖国家投入，不再依靠村庄内生资源。二是均衡化的项目分配制度。依据上级政府意志，项目指标采取均衡化的分配制度，不需要乡村组织积极争取。上级政府

表1 T村2020年人居环境整治项目支出表

序号	项目名称	总投资（万元）	建设单位
1	后赵、山南人居环境提升工程款	90.75	江苏之某建设有限公司
2	大唐冲人居环境整治工程款	92.84	江苏鑫某建设有限公司
3	燕子口、彭村人居环境整治工程款	70.83	江苏柒某建筑工程有限公司
4	沈庄人居环境整治工程款	91.5	南京轩某建筑装饰工程有限公司
5	田家人居环境整治工程款	92.81	南京泉某建设工程有限公司
6	胡村、小村、天生桥人居环境整治	70.12	南京中某建设有限公司
7	天生桥自然村公厕工程	14.92	江苏之某建设有限公司
8	蚕墩上人居环境整治工程款	70.11	江苏之某建设有限公司
	合计	510.88	

将项目资金均衡分配，涉及整个村组的改造，除薄弱村加大资金投入外，项目资金整体分配差额不大，目的在于全面改善农村人居环境，达到统一标准。三是规范化的项目实施过程。人居环境整治行动，村庄承担的项目工程量大，整个项目工程实施都由上级政府统一招标并发包给开发商，村级组织缺乏话语权，主要是协调项目落地过程中的关系，调解纠纷矛盾。四是统一化的项目验收标准。人居环境整治项目资金专款专用，为实现项目的绩效合法性，降低项目实施随意化概率，制定统一的验收标准，村级组织将人居环境整治行动作为一项行政任务，按照统一要求配合项目实施及验收。

（二）项目下乡中的强监督约束

当前阶段，项目制作为一项国家自上而下的资源输入形式，农村公共品供给由国家投入资金，村级组织不再像过去需要增资跑项、筹资筹劳，只起到协调关系的作用，村级组织不具备话语权。为了使项目资金合理合法合规地使用，在项目下乡过程中匹配繁杂的监督制度下乡，配合高度的技术理性实现项目管理监督。项目工程规划、指标分配、工程验收等方面的权力都归县级以上政府部门所有，同时，项目工程实施则采取高度严格的项目管理技术，匹配详细的考核标准，对基层权力运行规范和程序都进行了细致规定，以达到项目下乡监督有效。监督下乡匹配高度的技术理性，对项目制进行规则问责制，每一步程序都需要按照上级规定的规则来执行，一旦程序与规范不符合，则对乡村基层组织进行问责。资源分配的每一个环节都要按照上级规定的要求来执行，权力运行不允许出现任何偏差，在技术理性的作用下，不断强化内部行政体制的“条条关系”，弱化基层政府的“块块”关系，自上而下实现高强度的内部监督机制。项目下乡强化自上而下决策机制，项目资金使用、项目实施过程、项目验收标准都必须体现上级政府意图，通过“条条”关系的内部监督机制解决资源分配和使用的合理合法合规问题，“条条”关系主导项目实施，以此贯彻国家意志，提高农村公共品供给水平。

项目制除了依靠技术理性强化“条条”关系，增强内部监督机制外，也通过纳入群众满意度等考核要素，通过千分制考核机制，增加网格化管理、12345市长热线等技术治理辅助体系，引入外部监督机制，多元化监督资源分配和资金使用等合法性问题。在项目分配和实施过程中，通过获取群众具体需求，考核群众满意度等途径，强化群众政治参与，让群众作为公共服务的参与主体对基层干部进行监督。同时，千分制考核、网格化管理、12345市长热线等辅助治理体系，吸纳进常规治理体系之中，意在凸显农民在公共服务需求表达中的主体地位，赋予群众监督的权力。在项目实施过程中，农民作为公共品供给对象，在面对技术理性与乡土社会之间的张力时，可以通过新增的辅助治理体系，绕开基层组织“块块”关系，直接向上表达诉求，国家资源下乡直接对接农户具体需求。项目制依靠高度的技术理性，通过一系列数字化、标准化、工程量化、技术化为表现形式的程序式管理[16]，强化“条条”关系向下实施项目。也通过基层治理辅助体系吸纳外部监督主体，弱化乡村基层组织“块块”关系，设定严格的项目管理制度，形成多元化的监督模式，对项目下乡实施硬约束机制。

（三）标准化的公共品供给

随着国家向乡村投入的资源越来越多，不仅是项目下乡，监督下乡，同时，也是标准下乡，规范下乡。国家项目下乡遵循的一般逻辑为布置任务，规范下乡，标准下乡，资源下乡，监督下乡，完成任务，形成一个完整的项目任务完成流程[17]。人居环境整治行动工作自上而下布置任务，为保障项目资源分配和资金使用合理合法合规，为便于监督检查，在下达工作任务时，匹配相应的规范要求及执行标准。对项目落地过程中，通过监督制度来对过程及结果进行考核，检查人居环境整治工作是否按照上级所要求的标准执行，一旦项目资源使用未按照标准规范执行的话，乡村基层组织就需要承担相应的问责风险。人居环境整治项目资金统一由上级政府财政拨付，全乡域范围内均衡化地进行资源分配，基本上每个村庄、每个自然村都匹配相应标准的项目指标和资金量。项目整个实施过程，在立项、分配、审核、监管、考核、验收、评估等都有一套相应的规范和标准，通过技术理性强化规范化、标准化、统一化的项目管理程序[2]。为更好地规范项目资源使用，自上而下匹配强监督约束制度，为更好地进行监督检查，上级政府通过量化、数字化、标准化、技术化等形式确定考核办法，对项目的过程和结果进行对应监管。

正是项目下乡、监督下乡过程中规范下乡、标准下乡，使得乡村基层组织在推动人居环境整治行动时，必须按照上级政府所规定的规范和考核标准来执行，在项目制中形成标准统一的公共品供给。上级政府对资源分配、资金使用、任务落实等方面的监督检查，主要是看乡村基层组织是否按程序与结果考核标准执行。乡村组织需要严格按照程序和规范，每一个环节都需要比照考核标准，留下相应的证据，符合程序规范，避免承担规则问责制中的风险。项目制的技术理性不断强化自上而下决策机制，强化自上而下的规范、标准在项目制中的影响和作用，乡村组织缺乏灵活变通的空间，造成标准化地推进人居环境整治行动。正如 T 村所呈现出来的改造成一样的厕所，修建一样的鸡窝，宽度厚度一样的道路，院落物品摆放一样的形态，人居环境整治过程中，涉及的一系列工作都按照统一标准执行。乡村组织可以依照标准照章办事即可，但乡村组织也只能按照标准执行，不存在策略转换空间，完全依据上级政府要求的统一标准落实公共品供给。当乡村组织面临技术理性的项目管理标准与非规范化农村社会间的张力时，在监督下乡过程中，乡村组织职能沦为执行单位，形成标准化公共品供给，弱化了自下而上公共品需求机制，难以做到因地制宜。

三、项目制、监督下乡与基层治理秩序

资源作为基层治理的关键变量，资源运作方式对基层治理带来一定的影响，基于上述分析的立足点，强项目制与强监督制所结合的双重要素对基层治理实践带来新的行塑变量。项目下乡、监督下乡的同时，伴随着规范下乡、标准下乡，动员乡村基层组织，行塑基层治理样态，影响着国家－基层组织－农民间的互动关系，改变着基层权力利益结构，重构基层治理秩序。

（一）强项目下乡与高强度动员

基于强项目制运作模式，强项目下乡匹配强监督下乡，自上而下决策机制进行高强度动员，国家权威绕过科层制既定规则贯彻意志，体现项目制中的政治机制[4]。强项目制与强监督制不断强化垂直部门“条条”关系，弱化乡村组织“块块”关系，通过内外监督体系，上级政府可以直接干预基层事务，在各条条系统中落实人居环境整治工作。随着强项目下乡，项目管理中的规则越细化，监督管理越严格，约束力度越强，但这又产生相应的基层组织激励问题。在注重行政问责、程序规范、权力制约的多元化监督体系中，过去基于事务执行权、剩余索取权和自由裁量权的基层强激励模式，逐渐转变为基于监督体系的督查约束来实现乡村组织动员的单一激励模式。在监督激励悖论关系中，上级政府通过监督项目执行的方式动员乡村组织，强项目下乡过程中，依靠“条条”关系，直接对接到基层社会，在监督程序规则与结果绩效中，对基层组织进行高强度动员。在技术理性的项目管理过程中，垂直部门的“条条”关系，通过内部监督机制，自上而下贯彻国家发展意图，县级组织也在“条条”关系中，按照上级部门的发展规划，推动乡村组织

落实任务。

强项目制与强监督制对基层组织进行高强度动员，通过技术理性化的目标管理和过程监管，强调规范化的程序技术，提高项目的实施绩效。但是，基于对项目实施过程和结果的监督考核机制，项目制逐渐演变为程序正义，项目实施的程序合法化降低了乡村组织的治理职责，乡村组织将项目作为工程来执行，而非作为治理任务来落实。强项目下乡，动员乡村组织按照监督下乡中的严要求，规则下乡中的高标准，按时按点按量完成任务。在各项具体精细的任务要求中，乡村组织必须严格按照规则落实，不允许出现对标不符的事情，否则将按照相应的考核问责办法进行追责。项目执行的每一环节都要对标每一条规则要求，乡村组织在落实项目制的同时，必须倾向通过监督检查考核，在资源下乡中形成大量的中心工作任务，占据乡村组织的人力物力。正如我们在调研中所看到的，在人居环境整治行动中，乡村组织高强度、高成本地运作，经常“5+2”、“白+黑”、“周六保证不休息，周天休息不保证”。全乡镇体制内人员和聘用人员总共300多人，通过“驻村蹲苗”计划、村两委干部轮流指派、招聘社保员等方式，各村级组织也达到10余人数。在资源下乡过程中，通过“条条”关系实现监督下乡，并依据相应的规则下乡进行考核约束，在监督要求和规范标准中对乡村基层组织高强度动员。

（二）基层治理主体关系

1. 国家与农民关系

资源反哺背景下，国家与农民关系发生深刻变革，随着资源下乡越来越多，国家通过增强监督下乡，强化“条条”关系，形成直接干预基层事务的监督机制，通过获取相应的信息，与农民形成直接对接，实现国家与农民关系的连带式制衡[18]。国家通过相关的监管制度设计，在项目下乡过程中，对基层权力进行上收，让农民可以表达出来公共服务需求偏好，打破乡村基层组织的信息垄断结构，农民被赋予监督的权力，改变着基层权力体系。在新的权力体系关系中，农民可以借助治理辅助体系，例如12345市长热线，成为义务督导员，也可以依靠群众满意度等考核制度，与国家实现信息勾联，对项目实施效果、质量等进行测评，乡村基层组织的政策解释权、自由裁量权等被压缩。农民直接跨过乡村基层组织，向上反映诉求，作为利益主义参与到项目下乡的监督过程中，与国家形成勾联式权力，凸显农民在公共品供给需求表达中的主体地位。在项目实施过程中，国家注重督查问责、程序公开透明，强调监督和制约，体现出资源分配过程中的公平公正原则。同时，吸纳外部监督资源，辅助治理体系加入常规治理之中，增强农民的政治参与度，实现国家与农民关系的直接对接，形塑国家与农民结合关系中的监督力量，对乡村组织形成一定的权力制衡。

2. 乡村关系

强项目制与强监督制的双重要素作用下，乡村组织被高度动员起来，但在强监督过程中基层治理激励机制不强，乡村组织在维持社会秩序并提供更高水平的公共品供给中，面临着监督下乡对应的压力体系，在规则问责制中形成风险共同体。乡村组织处在国家与社会关系中的重要结构，是解决农村公共品供给最后一公里问题的关键所在，能够判断乡村社会的具体需求，了解掌握乡村公共服务的信息，具备调整国家与社会对接过程的功能。具体项目实践过程中，乡村组织既要按照上级监督考核要求实现规范化治理，又要在资源分配中维持社会秩序稳定，使得乡村组织在压力型体制和再分配秩序中面临着自上而下和自下而上的双重压力。在资源分配任务执行过程中，乡村组织既要按照上级政策标准要求，又要面对项目落地过程中的社会再分配秩序。精细化、规范化、标准化的农村公共品供给要求要在模糊化、复杂化、多元化的乡土社会中实现项目落地，乡村组织在规范下乡、标准下乡中难以充分贴合社会治理需求，制定因地制宜的公共服务。在项目下乡和监督下乡过程中，基层治理的权力利益格局被调整，乡村组织权力上收，缺乏策略变通空间，乡村关系不再是项目制分利秩序中的利益共同体，而是在规则问责制中的承担责任风险。

3. 干群关系

强项目制目的在于提高农村公共品供给水平，增强乡村组织公共服务能力，强监督制中的群众满意度等考核机制，目的在于回应乡村社会

需求，这使得乡村组织需要充分考虑群众意见，增强服务群众的理念，在强项目制和强监督制中形成服务型干群关系。在项目下乡过程中，通过强监督制赋予农民作为被服务主体参与到项目监督的权力，突出农民在公共服务需求表达中的主体地位，乡村干部在相应的监督考核约束中，承担公共服务工作。干群关系既不是税费时期，基层组织与农民之间形成权利与义务双向制衡关系，也不是税改后的分利秩序格局中，将农民排斥在外，基层组织与农民之间形成利益分配失衡关系。强监督制实现了国家对基层组织的收权以及对农民群众的赋权机制，农民具备要求基层组织提供公共品供给的权力，基层组织承担着农村公共品供给的责任，国家承担着农村公共品供给的成本，自上而下形成单向度服务的干群关系。基于群众满意度的考核机制，借助基层治理辅助体系的群众赋权，农民逐渐强调公共服务的权利，较少承担公共服务的义务。干群关系从过去双向制衡逐渐转变为单向失衡，基层组织与农民之间的权利义务关系不均衡，农民成了国家和政府的“官宝宝”[①]。

（三）基层治理秩序重构

强项目制与强监督制不断影响着国家－基层组织－农民之间的互动关系，基层治理主体间的权利义务制衡关系发生变化，形成新的基层治理秩序。随着强项目下乡，强监督下乡吸纳技术理性，形成规范下乡、标准下乡，不断强化“条条”关系，自上而下实施具体任务。随着国家向农村输入的资源越来越多，技术理性能够很好地解决项目资金的监督问题，运用数字化、量化、标准化等方面的技术理性达到足够严格的项目管理技术。人居环境整治行动隶属“条条”部门，项目下乡时产生出“条块矛盾”，为了更好地约束乡村组织，依赖监督方式督促乡村组织配合工作。国家尽可能地压缩乡村组织实施项目时的自主操作空间，防止乡村组织出现权力运行不规范等行为，减弱乡村组织的自主权力。乡村组织作为衔接国家与社会关系的重要环节，项目下乡过程中，乡村组织面对标准化公共品供给与复杂化农村社会之间的张力时，项目制中的技术理性存在一定的治理困境。技术理性无法完全解决项目落地过程中产生的基层治理矛盾，在强监督制中，当出现项目与农民对接困难时，乡村组织既无法消极应对，也无法策略变通，只能依照上级政府的规范标准实施和落实项目任务。

项目下乡带来的监督下乡，在资源分配过程中实现规则引导，规范下乡、标准下乡改变着乡村组织权力运作逻辑，行塑基层资源分配规则，重构基层治理秩序。在强项目制的监督体系中，对项目实施程序采取过程与结果相结合的考核问责制度，在强监督、硬约束中不断规定基层动作，在具体的量化标准中，乡村组织逐渐沦为具体的执行单位，完成相应的任务，乡村组织的自主空间被挤压。从资源汲取到资源下乡，国家与农民关系发生根本性变化，乡村组织从过去的“有权没钱”转变为“有钱没权”。过去乡村组织拥有一定的自主权落实税费任务，虽然向农民汲取资源，但乡村组织是农村公共品供给的责任主体，基层组织和农民都对公共品供给有着相应的权力和义务。随着监督下乡力度不断加强，乡村组织的自主权力不断被上收，虽然大量资源下乡，不再需要乡村组织向上跑项目，但在资源下乡过程中，乡村组织缺乏自主空间因地制宜实施资源分配。在强项目下乡中，乡村组织逐渐转变为执行者，而非基层治理者。乡村利益分配结构重新调整，农民运用12345等辅助治理体系，通过需求表达机制进入到资源下乡中的利益分配格局之中，基层常规治理体系逐渐被辅助治理体系吸纳。乡村组织则在强监督制中承担相应的责任风险，国家承担农村公共品供给成本，替代农民在农村公共品供给中的义务关系，村庄内生资源不再在农村公共品供给中起到作用。

四、基于国家—基层组织—农民关系的基层治理机制

项目制基层实践是体现国家超越不同利益群体，提升农村公共品供给水平，贯彻国家公共意

① 访谈的小组长谈到：“环境整治（过程中），每天都要派人去帮他们把院落前后打扫干净，柴火摆放整齐，（老百姓）自己家门口的事情都不做。现在政府把老百姓当‘官宝宝’，（老百姓）以后被子别叠，等着政府派人叠；痰盂别倒，等着政府派人倒。”“现在老百姓动不动就（打）12345，动不动就说干部态度不好，老百姓最大，村干部好话都说尽了，就差烧香磕头了。”

志的国家资源再分配过程。为了更好地贯彻国家意志，实现国家资源分配的合法合规，需要对乡村组织的权力进行约束和管控，避免权力滥用。但强监督带来弱激励问题，引起乡村组织新的行为逻辑，乡村组织逐渐回避治理矛盾，呈现基层弱治理样态，出现新型钉子户搭政府便车现象，造成项目下乡中新的“最后一公里”问题。

（一）强项目中的国家意志贯彻

随着国家输入农村资源越来越多，为打破过去监管不力的现象，在项目制中确定公共服务中的考核问责制度，对农村公共品供给任务量化为具体的可操作性指标，实现清晰严格的监管模式。国家通过内部监督机制改革，加强对乡村基层组织的监管力度，并引入需求表达机制吸纳外部监管力量，行塑立体式监督体系，避免出现公共品供给过程中，乡村组织职能缺位、权力寻租等不规范行为。过去乡村组织利用信息不透明、不公开，掌握政策解释权，在单一监管力度不强的情况下，存在微权力腐败问题的乱作为现象，以及农村公共品供给中的不作为现象。要改善这类现象，就需要打破单一的内部监督方式，引入多元化监督方式，提高监督成本，加强监督力度，通过技术理性解决监督问题。通过严格的规则、程序要求和精细化的管理，内部监管和外部规制能够抑制过去乡村组织权力运行不规范、不作为等现象，防止乡村组织将自由裁量权演变为合法伤害权。通过监督下乡中的行政问责、程序规范、权力制约的体制改革，改善基层信息不透明、不公开等问题，打破地方行政保护主义，在严格的督查问责中降低基层组织合谋现象。

强项目制与强监督制双重因素相结合，解决自上而下信息不对称问题，通过深化监督体制改革，引入多元监督资源，对乡村组织进行制衡和约束，改变着基层治理主体的权力义务关系。随着监督力度不断加大，在项目制中涉及多维度、多指标特征的任务形式，乡村组织为更好地落实各项任务指标要求，乡村组织在权力上收过程中，为避免承担程序中的规则问责制风险，只能依据相应的规范标准执行任务，落实项目，提供公共服务。项目下乡带来监督下乡，目的在于监督乡村组织实现资源分配的合法合规性，监督下乡中的规范下乡、标准下乡，目的在于乡村组织能够按照上级规定的要求供给农村公共品，遵循自上而下决策机制提供公共服务。在监督体系中，不仅能够推动乡村组织执行项目任务，也让乡村组织按照上级政府行政安排的结果，供给农村公共品，在项目进村过程中贯彻国家意志。乡村组织在项目下乡过程中，必须合法合规地按照上级制度化、规范化、标准化的要求，制约和限制乡村组织干预农村公共品供给的行为，让乡村组织更关注于提高公共服务水平，规范治理决策和行为，实现项目制中国家意志贯彻的政治机制。

（二）强监督中的乡村组织行为选择

强项目制匹配强监督制，能够很好地实现国家意志贯彻的政治机制，但强监督制也出现了基层治理矛盾。在严格的项目管理制度中，项目下乡过程中的基层治理逐渐卷入到国家治理之中，乡村组织在权力不断上收，自主空间不断压缩的情况下，逐渐转变为工程项目执行者。强监督制实现过程和结果相结合的考核机制，项目制被分解为各项工作内容，量化分级各项指标，形成数字化、技术化、专业化、标准化、规范化的工作要求。通过不断加强监督力度，严格的项目管理制度，使得乡村组织在过程和结果相结合的考核约束下，实现标准化、规范化的资源使用，在时间和空间的量化要求中提供公共服务，否则就要被追责。在项目下乡过程中，资源分配、资金使用、公共品内容等方面都有对应的考核标准，规定着乡村组织的行为，乡村组织沦为具体的执行单位，限制乡村组织的自主性，自主空间受到挤压。在项目制实践过程中，乡村组织难以发挥了解乡村社会和群众偏好的优势，无法平衡任务要求与社会需求，提供因地制宜的公共服务。乡村组织在缺乏自主权的情况下，面对考核问责压力，只能以“向上”的逻辑，严格按照标准和规范使用项目资源，符合程序，办事留痕，降低问责风险。

在监督有效与激励不足的情况下，乡村组织遵循程序合法性，以程序主义的行为逻辑落实农村公共品供给任务，在缺乏治理能力的自主空间基础上，乡村组织不再是治理者，而是项目执行者。乡村组织在强监督、硬约束中，面对农村公共品供给要求与乡土社会性质之间的张力时，为

避免追责风险，不仅是按照上级规定的程序照章办事，同时，也回避治理矛盾，将人居环境整治行动当成纯粹的工程性工作。正如我们调研访谈中，乡村干部谈到“尽量避免接触群众将项目落地，修路哪怕挪一米，路灯哪怕挪一寸，公厕哪怕建在集体预留地中，这样可以少做（群众）工作”。乡村组织为了避免项目落地中农民“扯皮”现象，在项目落地面临“最后一公里”问题时，选择回避治理矛盾，以技术操作让项目尽量不面临项目要求与农村社会之间的张力问题，绕开基层治理可能出现的矛盾，理性选择避责行为，按时按规完成项目任务即可。当项目落地必须面对治理矛盾时，乡村组织也是选择通过“务工补贴”等让利方式，给予农民相应的补贴资金，而非调动乡村治理资源，解决治理矛盾。在强监督约束中，乡村组织自主空间遭到挤压，为避免问责压力，逐渐衍生出程序主义的行为逻辑，并在项目落地过程中回避治理矛盾，产生基层治理效能问题。

（三）弱治理中的农民需求表达

基层治理秩序基于“少数服从多数”原则，即大多数人的意志是村庄秩序形成的主要力量[19]，基于权力义务相统一达成公共秩序[20]。公共品供给中乡村组织回避治理矛盾，无法克服部分村民“搭政府便车”行为，集体无法有效规制农民个体，不断出现新的钉子户借助项目实施过程来获取个人私利，这部分“难缠户”“钉子户”的私利表达就会侵犯村庄内大多数农民的利益。资源下乡过程中，既要监督约束乡村组织，保证合法合规分配资源，但项目落地也离不开乡村组织的参与和配合，平衡村庄内部不同群体的利益，以回应大多数农民需求。但是，在项目下乡、监督下乡中，乡村组织自主空间不断压缩，不断选择回避治理矛盾，形成弱治理状态，难以完成平衡利益关系等治理工作。乡村组织缺乏自主空间，缺乏积极性，难以发挥了解群众需求的信息优势，无法整合农民个体性需求。在弱治理状态中，农民是以个体为主体表达相应的需求，而非经过乡村组织整合后，表达乡土社会需求。许多群众直接反映的是个体性、差异性、特殊性的需求，正如调研中村干部说到“道路硬化后想黑化，黑化后想彩化，彩化后想绿化，群众需求越来越难满足，”“群众让报（项目）将自己院落、后院水塘等（自己门前屋后的设施）进行修整”。在国家承担公共品供给成本，乡村组织承担公共品供给问责风险，农民作为利益主体，在不断赋权的过程中凸显其主体地位，新的国家—基层组织—农民关系中行塑出农民无义务、无成本的私利表达空间。

在资源下乡中，强项目制与强监督制影响着国家—基层组织—农民之间的权利义务关系，新的利益分配结构中，乡村组织受监督制度影响，在监督有效又激励不足的情况下，不断回避治理矛盾。越来越多资源输入农村后，农民在弱治理状态中不断指向国家资源，在不受监督、不承担成本、无法意识到自己的义务责任时，只强调表达诉求权力。在弱治理过程中，项目下乡面临着新的治理矛盾，不仅越来越多农民表达自己个体性、特殊性需求，也出现部分通过阻碍工程实施来获取利益补偿的“难缠户”。正如调研中看到的，工程队安路灯、架电线砍了树，农户要求赔偿4千元，否则一直打12345投诉；污水管网改造，化粪池要求赔偿数千元，否则不允许项目实施；修路通过农户门前，老人往施工队跟前躺下，不让挖沟修路。这种“难缠户”阻碍项目施工的现象还有很多，乡村组织表示“这些人知道你（乡村干部）必须完成项目，也不狮子大开口，别人几百元补偿，他就要两三千，尝到甜头，之后碰到项目也都要”。“难缠户”强调“又不是要你（村干部）的钱，反正是国家政府给的钱，不帮要到钱，就打12345（刁难）”。项目下乡中平衡不同群体利益关系是一项治理工作，乡村组织缺乏自主空间基础，不再是基层治理者，无法约束“搭政府便车”行为，越来越多的以经济利益计算，指向国家项目资源的“难缠户”出现，无法形成有效的基层治理秩序。

五、结论与讨论

项目制是国家资源再分配过程，国家越来越依赖项目制实现农村公共品供给，在项目制基层实践过程中，注重国家—基层组织—农民之间的良性互动，能够有效地实现国家公共意志的贯彻，真正服务广大人民群众，增进农民公共福利。

（一）明确农村公共品需求层次

国家不同于个人和团体的特殊性利益，是代表着一种普遍性，反映普遍的利益和意志[21]，农村公共品供给要明确需求层次，是一种公共意志，体现基层社会的公共性，而非具体每个农户特殊利益的诉求。项目制依赖乡村组织提供的公共服务是一种一般性、普遍性的利益需求，农民公共品供给是解决农村“有与无”的需求层次问题，而非解决“好与更好”的需求层次问题。前者的需求层次特征呈现的是无排斥、无差异的，针对农村大多数人共同需求的公共服务，后者的需求层次特征呈现的是高标准、差异性的，针对农村少数人特殊需求的公共服务。项目制应明确农村公共品需求层次问题，体现国家承担的农村公共品内容，强调通过项目制重塑基层社会公共性，超越不同利益群体贯彻普遍性、一般性的公共意志，适当增强农民需求表达的责任义务成本，抑制特殊性、个体性需求的表达。

（二）发挥乡村组织自治功能

在国家与社会关系中，由于乡土社会性质与项目管理标准之间存在一定的张力，因此，在项目下乡时，需要乡村组织拥有一定的自主空间，确立乡村组织的治理主体地位，实现国家意志的转化，使其更好地渗透乡村社会，勾联国家与社会的间隙，回应农村社会公共服务需求。项目下乡中解决治理矛盾，需要乡村组织深入基层做群众工作，发挥自治功能，平衡项目公共目标与个体农民利益间的张力问题，形成良好治理秩序。项目制实践的最终目的在于服务广大人民群众，关键在于公共性的塑造，实现人民和群众内涵的区别，将个体性、特殊性的利益表达，整合成公共性、一般性的意志和诉求。在国家与社会关系、总体与个体关系中，充分发挥乡村组织自治功能，尽可能调动乡村治理资源，重塑基层社会公共性，践行群众工作，才能真正回应农村社会需求，提供因地制宜的公共服务。

（三）畅通自下而上社会反馈机制

强项目制与强监督制能够很好地贯彻国家意志，通过强化“条条”关系，自上而下落实行政任务。但在乡村组织执行任务，强调农民意愿表达的同时，更应该强调乡村组织整合农民意愿，充分发挥基层民主机制，形成公共决策，反映一般性的社会需求，畅通自下而上社会反馈机制。在项目制中，给予基层一定自主权，发挥乡村组织统筹能力，改善公共品供给中自下而上决策机制。既可以弥补技术理性的治理不足，平衡国家意志与乡土社会之间的张力问题，又可以将农民个体性利益整合成集体性、公共性诉求，呈现基层社会诉求，确定公共服务方向，实现因地制宜的公共决策和治理行为。强化乡村组织权威，重塑基层社会公共性，抑制农民个体利益冲动表达，与自上而下任务落实机制相对接，畅通自下而上社会反馈机制。

参 考 文 献

[1] 贺雪峰，郑晓园．监督下乡与基层治理的难题[J]．华中师范大学学报(人文社会科学版)，2021，60（2）：10-18.

[2] 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.

[3] 渠敬东，周飞舟，应星．从总体支配到技术治理——基于中国30年改革经验的社会学分析[J]．中国社会科学，2009（6）：104-127，207.

[4] 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.

[5] 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）：2-13，94.

[6] 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.

[7] 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.

[8] 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.

[9] 叶敏，李宽．资源下乡、项目制与村庄间分化[J]．甘肃行政学院学报，2014（2）：14-21，125.

[10] 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.

[11] 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）：64-79，205.

[12] 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，2015，30（2）：98-123，243-244.

[13] 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）：1-37.
[14] 贺雪峰. 规则下乡与治理内卷化：农村基层治理的辩证法[J]. 社会科学，2019（4）：64-70.
[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] 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.
[17] 贺雪峰，郑晓园. 农村基层高强度动员与常规治理[J]. 中南民族大学学报(人文社会科学版)，2021，41(5)：75-81.
[18] 陈锋. 连带式制衡：基层组织权力的运作机制[J]. 社会，2012，32（1）：104-125.
[19] 贺雪峰. 土地问题的事实与认识[J]. 中国农业大学学报(社会科学版)，2012，29（2）：5-19.
[20] 贺雪峰. 乡村的去政治化及其后果——关于取消农业税后国家与农民关系的一个初步讨论[J]. 哈尔滨工业大学学报(社会科学版)，2012，14（1）：30-41.
[21] 黑格尔. 法哲学原理[M]. 北京：商务印书馆，2009：300-302.

The practice of rural public goods supply in the countryside and the order of grassroots governance under supervision

ZHANG Xi

(*Qinghai University*, *Xining* 810000, *China*)

Abstract: The grass-roots practice of project system is the redistribution process of national resources as the state relies on the project system to improve the supply level of rural public goods, especially after the tax reform. The improvement of human settlements environment presents the dual characteristics of strong project system and strong supervision system, forming a standard and standardized supply of public goods to the countryside, bringing new shaping variables to the practice of grass-roots governance, affecting the interaction between the state, grass-roots organizations and farmers, and reconstructing the order of grass-roots governance. The matching supervision of the project going to the countryside brings about the problem of weak incentives. Rural organizations avoid governance contradictions, showing the weak governance at the grass-roots level, and the phenomenon of farmers taking the government ′s free ride is constantly emerging, resulting in a new " last mile " problem in the project to the countryside. In order to improve the supply level of rural public goods, we must clarify the demand level of rural public goods, give play to the autonomous function of rural organizations, and unblock the bottom-up social feedback mechanism to optimize the supply system of rural public goods.

Keywords: Public goods supply; Supervision to the countryside; Grassroots governance; Project system

（编辑：程俐萍）