

doi:10.11835/j.issn.1008-5831.2017.04.001

欢迎按以下格式引用:周靖祥,彭国云.基层协同治理推进路径和生成逻辑——来自SZ县D镇民生工程项目供求关系协调的证据[J].重庆大学学报(社会科学版),2017(4):1-14.

Citation Format: ZHOU Jingxiang, PENG Guoyun. The path and logic of the local coordinated governance: An evidence from the coordination of supply and demand of the people's livelihood projects in D Town, SZ County[J]. Journal of Chongqing University(Social Science Edition), 2017(4):1-14.

# 基层协同治理推进路径和生成逻辑 ——来自SZ县D镇民生工程项目供求关系协调的证据

周靖祥<sup>1</sup>, 彭国云<sup>2</sup>

(1. 济南大学 商学院, 山东 济南 250002; 2. 大同街道办 水务所, 云南 师宗 655705)

**摘要:**本研究将国家、部委和省级政府视为惠民工程资金的供给主体,农村居民则是民生项目的需求主体,县级及以下政府和部门、村集体组织是供需关系建立的联接体。通过实地调研、了解来概述工程推进谜题,描绘各主体之间表演与互动的场景。直面治理困局,谋求社会和谐目标,需要调整涉及民生工程建设的治理策略,把准农民个性和群体共性,错综复杂的形势要求设计和谋划一整套的治理方略。城镇化冲击力量无处不在,面向农村的各项管理事务变得日趋复杂。民生工程供给不宜过度政策化,“因势利导、按需建设”应是惠民工程项目建设根本所在;将有限的惠民资金产生最大的社会稳定作用,理顺国家与村民之间简单而又复杂的偏倚关系,多举并用才能够从根本上消除“国家政策虽好,但到基层就乱套”的固化思想认识。

**关键词:**基层治理;乡村建设;民生工程;顺势调整

**中图分类号:**D601;C912

**文献标志码:**A

**文章编号:**1008-5831(2017)04-0001-14

## 一、问题的提出

往日中国,国家利益至上,个人利益服从集体利益。当代中国,个人(家庭)利益凌驾于集体(公共)利益之上<sup>①</sup>。体现为民服务的公共工程,落地之时就潜藏重重困难。推进阻力催生治理难题,中央政策激发出乡村社会民众日益增多的基础设施需求,以及接连不断的利民政策不断输送民生利益,水涨船高地激起民众更高层次的利益诉求。诸如此类的词汇用以概述基层治理困境,大半中国农村民众汇入城镇化洪流中<sup>②</sup>。

修回日期:2017-04-28

**作者简介:**周靖祥(1982-),男,云南曲靖人,济南大学商学院教授,博士,主要从事乡村治理和城乡联动发展关系研究,Email:zhoujingx@126.com。

感谢周靖英在文本写作过程中提供的资料和数据整理工作,周敏、尹家枢、李兴发、李老燕、尚江林、王平等提供的思路和实情讲述。周靖祥自2005年跟踪调查至今,记述发生在SZ县乃至D镇的类似乡村故事和治理困局,部分文字内容取自于当地公开的新闻报道,以消除读者将惯常事件与当事人进行一一对应;国内其他地方也有类似的乡村治理故事,在湖南、江苏、黑龙江、贵州、四川、重庆和山东等地调研,发生机理和上演形式如出一辙,不断积累起来的在不同地区的观察恰恰证明治理弊病的通存性,绝非地方特例与个案。本研究从开启调研到成文的过程实际是在阐释“责任担当”,通俗表述即为“有些事情总需要有人去做”。

①缘于此,将琐碎之事宜上升为学理上的“一般规律”来展现,此项持续10余年的研究行动意在阐释“意识论、认识论、实践论”等。题名中包含有“民生”二字,实为将乡土社会错综复杂的关系问题统一到“工程建设”主线上,用经济学术语将其概括即为“平衡供求关系”。涉及农民利益的公共工程形式多样,包括教育、医疗、养老、住房、社会保障、农村基础设施建设等。

②语言词汇被放大,该放则放,该收就收拾,划定社会治理边界(红线)。计划经济时代,牺牲农业发展工业;改革开放之后,惯性思维在政策治理中起作用。反哺行动在推进,基层治理极具不稳定性。

中国乡村治理实践面临前所未有的诸多困局,并且已经挑战各级政府及部门智慧,一定程度上颠覆了传统的基层治理结构,重构新的治理体系。20世纪90年代后,农村权威结构失衡问题就已凸显,兼容了分化利益、引发冲突,基层政府控制行为已经颠覆了基层治理传统秩序;制度错位使地方性权威在体制外膨胀,一批作为农民利益“代言人”的对抗性权威猝然而生<sup>[1]</sup>。就此而言,构成城镇化风险主要内容的乡村治理困局和民生工程建设的谜题都亟待破解。一种社会现象发展的方向,其实早已经孕育在历史和当下的“道、理、事”中<sup>[2]</sup>;理解社会经济现象的本质和运行规律,就得以实际之事提炼结构之理,还原历史之道。各地农村,各项工作、各种难题应对深陷“情理法”三重约束;乡土社会向市民社会、国民社会转变过程中,此三重门并无明显界限。

梳理30余年国家治理顺应时代变迁的提法演进轨迹,从三位一体(经济建设、政治体制改革和精神文明建设)到“四位一体”(附加社会建设内容),党的十八大报告再加“生态文明”建设,美丽乡村、美丽中国被广为人知。2014年“两会”期间,习近平在参加上海代表团审议时使用了“百舸争流”这一词汇,着重强调:“社会治理的重心必须落到城乡社区……要深入调研治理体制问题……尽可能把资源、服务、管理放到基层,使基层有职有权有物,更好为群众提供精准有效的服务和管理。”<sup>③</sup>民生工程建设的引发诸多思考,上下互动正在重塑乡村治理格局体系。当代中国,恰处“自上而下的改革引领,自下而上的变革倒逼”碰撞阶段,利益冲突的一连串故事早已描绘出复杂的社会场景,民众的利益诉求意识渐起,跟不上形势变化的基层治理合法性根基已被动摇。题目点缀“工程”,论及与农村民众相关的救助、帮扶、社会保障等软件工程,也有看得见的硬件设施公共品供给工程。将中国乡村治理实践上升至学理,此为100多年来中国学者坚持不懈的工作,将乡村治理和变革实践进行浓缩即可以成就一部近代和当代中国发展的简史。

很长一段时期以来,笔者深入乡镇、农村基层展开调查,奔走、思考和记录,深感中国基层社会、经济、政治治理体系尚需与时俱进地作出顺势调整。农村经济、社会问题绝非简单的主体缺位,抽象概括则是发展与治理思路不明;在基层,接洽和对接农村的基层政府必须面对重重困难。让我们重温哈耶克之经典论述<sup>[3]</sup>,也即“我深深相信,正是这类学术讨论,从长远看,会影响公共舆论,进而决定未来某个时代的实际政治”。从相关研究证明中也能够寻找到此判断的依据。一旦固有的思想观念形态得以激活,会影响个体(个人)对公共问题的判断和选择,它们的作用区域包括对外界刺激的解释,以及个人自身的偏好和思维内容;那些被激活的观念形态,会对其公共决策产生影响,利益相关者会更倾向于选择与自己个人原有观念形态相一致的决策方案,因此,往往会忽视了对决策问题和解决方案本身的思考<sup>[4]</sup>。概言之,治理体制的现代化与经济、社会发展的水平密切相关;实践中,政治发展与经济社会的发展步调并非一致,甚至是两个相互独立的目标<sup>[5]</sup>。

早有研究触及基层以项目为导向的治理多重困局,其中大量研究主要释义“为什么会出现”“有利和不利影响”等。有调查研究将基层治理结构概括为“折扇形”三级模块,也重点关注县、乡和村三级权力关系,带有政治色彩的“造势”,借助于行政部门横向合作的“用势”,选择性对接和上下联动的“借势”推进。依靠三重机制形塑起基层治理新结构,乡镇政府和村集体组织处于“前台”,县一级政府和相关部门在“后台”配置权力,也提供技术服务<sup>[6]</sup>。透过文献可以看出,一元化治理结构有其历史发展的合理性和正当性。公民意识的觉醒和成长,必然会触及基层政府治理的合法性<sup>[5]</sup>。深究其因,基层行政资源紧张,上级部门为达成工作目标,越来越多地通过项目制来调动基层政府;缘于此,上级部门拥有集中的资金管理权、特殊的人事安排权及高效的动员程序,能够实现“自我扩张”的项目制已经植根政府体系当中<sup>[7]</sup>。以项目制为核心确立的新的国家治理体制,虽然形成了中央与地方政府之间的分级治理机制,但同时也对基层社会产生了诸多意外后果,诸如基层集体债务、部门利益化以及体制的系统风险,不利于可持续的社会经济稳定和发展<sup>[8]</sup>。

③推进中国上海自由贸易试验区建设,加强和创新特大城市社会治理[N].人民日报,2014-03-06(001).

21世纪,中国农村民生工程项目类别繁多,参与其中的主体多变,资金筹措渠道来源复杂。依据我们的调查发现,四两拨千斤(公共支出挤民间资本)的民生工程建设资金时常捉襟见肘。事已至此,还得再提财政兜底的民生工程主体范畴,也即为了谁?依靠谁?基层政府面对广大农村地域如何设计行之有效的治理结构?基层治理运行机制,决定了以何种方式实施民生工程,以高效、公平供给来保障民众与日俱增的需求。借助于乡村治理的丰富实践,一旦上升到学理层面则更需要探究本源性的发展难题在何处。延伸于此意在于说明,实现决策科学需要理论指导,理论和实践之间总是穿印着交叉点,绝非一组平行线永不相交。中国农村基层治理实践孕育理论,加以总结和梳理即能够用以指导实践。在民生工程推进组织体系中,基层组织(业务部门)处在核心层,创新治理方式尤为必要。根据笔者获得的第一手调查资料,后文以民生工程资金供求关系为主线,项目实体为分析内容,关注对象是基层政府与部门,另一主体则是农村基层民众。以乡村治理为题展开论述,勾勒农村民生工程项目治理体系及范畴,分解和概述民生项目治理困局,以及影响工程项目推进的有利或不利因素。以构建惠民工程项目的供求关系理论为主线条,通过一连串故事来描绘三主体(颁布惠民政策的国家、执行政策的地方和基层政府、受政策惠顾的农村民众)的互动,细分公路、水利硬项目与社会保障和反贫困三大内容体系,展示社会安扶措施和民众利益诉求的互动关系。

## 二、农村公路与水利设施工程建设依靠谁

### (一)向农村蔓延的村村通工程

讲述乡村发展故事和基层治理困局,将其嵌入城镇化背景当中尤为必要,此为中国大转型时代实践内容的重要组成部分。国家为推进小康社会进程,2006年后工作重点转移到农村,盯住居住在农村的农民群体。从全国范围看,基础设施向乡镇及以下延伸。农村基础设施建设内容繁多,极具公共性质的项目主要是交通(主要有村屯内的道路硬化,多数建为三级、四级公路)和水利(农田灌溉水利建设、地头储水设施建设、人畜饮水蓄水池、水库大坝加固及河道防洪堤工程等)。其中,仅公路建设一项就基本可以概括乡村的全部政治经济学<sup>④</sup>。一句话概括即为“路,终归是那一条路”<sup>④</sup>。公开报道显示,2014年SZ县农村公路建设计划新开工98.2公里,总投资1.38亿元,其中,中央补助资金5825万元,其余部分由省、市、县自筹<sup>⑤</sup>。2013年,国家交通运输部、省交通运输厅和市交通运输局曾安排1.95亿元固定资产投资,以期改造农村公路149.5公里<sup>⑥</sup>;县乡道改造工程项目1个<sup>⑦</sup>,通沥青(水泥)路建设项目14个,涉及19个村委会<sup>⑧</sup>。调研时发现,农村公路建设方面,村中建房占道,由于无补偿资金,村内房屋、土地征(拆)工作推进艰难,道路被修窄;在库区移民项目推进时,类似村内打通的工程,群众积极性则较高。

以“大同至西舍古公路”项目建设为例,该条公路全长25.57公里;该路段于2013年就纳入曲靖市通村公路硬化建设项目计划,拟改建为水泥混凝土路面,路基宽6.5米,路面宽3.5米,该项工程总投资概算额是2443万元;据报道该公路建成通车后,将为2个镇7个村委会7120户29398人的出行提供快捷的交通基础设施服务保障,地方文字报道还使用这样的话语“为公路沿线群众脱贫致富和农村经济社会发展夯实交通基础”<sup>⑨</sup>。该条路的开通时间是2015年6月。在“大同至西舍古四级公路(一标段)”的工程概况公示牌上这样写着:施工路段10公里,开工时间:2013年11月11日,竣工时间:2014年6月1日,总投资额约1049万。开通时间被“提前”了1年,换句话说修建时间被“后延”1年。以此为例意在说明,乡村联通工程项目

<sup>④</sup>转自:韦伯《农民到法国公民》(Weber,1976)。

<sup>⑤</sup>参见:[http://epaper.qjrb.cn/html/2014-05/12/content\\_8252.htm](http://epaper.qjrb.cn/html/2014-05/12/content_8252.htm),最后访问日期:2015年7月27日。师宗县农村公路建设项目:大同至梭峰公路的阿那黑村委会段3.4公里、龙庆至庄科25.7公里、五龙至花桂30.1公里、小高良至窝德21公里、弯弯田至泥槽3公里、龙向至阿白15公里,路面结构为山岭重丘区四级公路的水泥混凝土路面和沥青混凝土路面。

<sup>⑥</sup>其中,中央车购税资金1.07亿元,地方配套资金8811.5万元,师宗县拟计划财政安排配套资金2008.2万元。

<sup>⑦</sup>集中连片特困地区,高良至布勒农村公路改造36公里,涉及高良乡的设里、箐嘎、坝林3个村委会。

<sup>⑧</sup>参见:[http://www.qjrb.cn/2013-07/11/content\\_259611.htm](http://www.qjrb.cn/2013-07/11/content_259611.htm),最后访问日期:2015年7月27日。

<sup>⑨</sup>参见<http://www.ynsz.gov.cn/news/a/201311/0229285630.htm>,最后访问日期:2015年7月27日。

资金筹集主体明确,实施进度受地方经济实力、县乡基层政府配合程度、民众支持程度、施工单位资金实力和自然地理条件等因素共同影响。税费改革之后,农村公共品供给主要采取的方式是项目制,因此而深陷对“代理人”的“激励”不足困局。一旦地方政府和基层组织调动不起来,就会发生项目“进村”困境,从而造成国家供给农村公共品的“最后一公里”难题<sup>[5]</sup>。短时期内,工程建设质量、对乡村发展的作用效力都难以进行评估,有待长期社会、经济发展实践来检验。

## (二)从生命之源头抓起:农村水利工程建设

早在2001年,国务院就发文提出要推进农村饮水困难工程建设,并要求尽快解决人畜喝水问题。2005年,国家层面的提法则将“解决饮水困难”改为“解决饮水安全”,同年启动农村饮水安全应急工程,与农村、农业用水相关的部委提出在两年内解决2000余万农村人口饮水安全问题。2008年,中国农林水事务支出1821.51亿元<sup>⑩</sup>,完成预算的125.6%;相关报告给出此项指出其超出预算的主要原因:“根据中央有关决定,增加雨雪冰冻灾害林业生态恢复资金和集体林权制度改革经费155亿元、良种补贴52.7亿元、南水北调水利工程建设支出15.7亿元,以及加大对防汛抗旱、小型农田水利设施建设等的支持力度。”<sup>⑪</sup>2012年,全国农林水事务支出5996.06亿元,完成预算的109.2%,原因是,“预算执行中增加了农业生产救灾、特大防汛抗旱、重大水利工程和农田水利设施建设、小型病险水库和中小河流治理等方面的投入”<sup>⑫</sup>。2012年3月,云南省委、省政府在昆明召开全省水利建设和抗旱减灾工作会议。数据显示,“十一五”期间全省共完成水利、水电投资768亿元,约为上一个5年的3倍。其中,2011年,全省水利投资额就达201.2亿元;此数据是继2009年突破100亿元之后,再一次突破200亿元。述说其中的主要原因,缘起2009年和2010年西南地区发生大旱并成灾。针对于此,周靖祥在早前的文章<sup>[10-11]</sup>中就已指出:“旱灾过后,人们急于思考的是农村发展出路何在,抗击灾害远不如防灾的意义深远和重大。”<sup>⑬</sup>按照相关文件的部署,“十二五”期间要努力建成200万个以上“五小水利”工程,实现1400万农村人口饮水安全工程建设目标。在10年间,云南省水利投入的总量要达到3000亿元<sup>⑭</sup>。

为此,列举部分具有代表性的水利工程项目(表1)。给出其难易程度评价,并着眼于工程建设有利或不利因素梳理;在供给有限、确定的情况下,从需求方阐释建设时的配合与不配合、建成后管理好与不好等问题,并将原因总结如下:其一,缺水的刚性需求使得项目落实较为容易,尤其是饮用水资源短缺地区;也有部分项目建设资金来源是非专项支出,加之村集体强力配合,水源性缺水地区的工程推进呈现“水到渠成”大结局。其二,部分项目推进较为困难,缘起于工程资金短缺,村民的集体(共享)意识淡薄,村集体组织人员内部关系紧张;水源较少的村庄,村小组在建设中执行不力,并由于村落内家户分布发散,部分项目因村民需求不足、资金短缺等原因致使项目难以建成,半途而废。其三,项目运行良好的有利因素有村集体协同配合,项目资金缺口小,管理得当;部分为改造工程,维护管理有序,工程建设有前期使用和需求基础。其四,部分饮水、农业灌溉水利工程低效使用甚至无用,管理混乱,项目实施过程中村小组不作为,更毋庸谈及后期管理维护;接水到户后不收水费(自流水源),以至于缺乏管理资金,一旦出问题就找水管部门;工程实施时群众支持,热情高涨,公共工程项目从未进村;缺乏后管理资金,类似公共品管理主体缺位,公共利益意识不足,仅使用1年就废弃,次年之后连水管都被村民私分、拿走占为己有。其五,因地制宜推进项目建设,供给与需求相吻合,地理和技术等原因也会影响项目建设效率和水平。水池高程选址将就自流水位,饮水

⑩一般而言,“农林水事务”类科目反映政府农林水事务支出。包括:农业支出、林业支出、水利支出、南水北调支出、扶贫支出、农业综合开发支出、其他农林水事务支出等。

⑪参见 [http://www.mof.gov.cn/zhuantihuigu/zhongguocaizhengjibenqingkuang/zgczbqkfl/201001/t20100119\\_261875.html](http://www.mof.gov.cn/zhuantihuigu/zhongguocaizhengjibenqingkuang/zgczbqkfl/201001/t20100119_261875.html),最后访问日期:2015年7月17日。

⑫参见 [http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/201306/t20130629\\_942538.html](http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/201306/t20130629_942538.html),最后访问日期:2015年7月17日。

⑬参见周靖祥等(2013),该文完成于2011年,2013年刊发。

⑭参见 [http://yn.yunnan.cn/html/2012-03/22/content\\_2107509.htm](http://yn.yunnan.cn/html/2012-03/22/content_2107509.htm),最后访问日期:2015年7月29日。

难以覆盖全部村民户,村民不希望看到有人“搭便车”;做大工程不服水土,量身定做微型工程少;小水利功能不小(五小:小水窖、小坝塘、小水渠、小泵站、小水池),易于实施,资金到位。

表1 水利设施与公路建设工程项目情况

项目名称	规划	动工	完工时间	覆盖范围	项目经费	自筹资金	项目性质	附注
爱心水窖(BNP)	2010	2011年	2015	189人	10万	3万	社会性	**
饮水安全(AGD)	2009	2014年	至今未完	800人	17.8万	0万	社会性	**
饮水安全(BSC)	2009	2011年10月	2012年2月	400人	12.6万	0.7万	社会性	***
饮水安全(XGZ)	2009	2012年10月	2013年2月	1000人	16.3万	3.8万	社会性、政治性	**
饮水安全(XSC)	2009	2012年10月	至今未完	1000人	17.1万	3.8万	社会性	*
居民用水(XGD)	2014	2014年7月	2015年4月	1300人	70万	13万#	政治性	***
饮水安全(SYK)	2009	2011年10月	2012年2月	300人	13.9万	0.7万	社会性	***
饮水安全(SAD)	2009	2011年10月	2012年5月	800人	24.3万	1.3万\$	社会性	*
饮水安全(AYG)	2009	2010年10月	2012年3月	500人	17.3万	0万(筹工)	社会性	***
农业用水(BTQ)	2004	2006年11月	2007年5月	2000亩	170万	0万(筹工)	经济性	***
彩虹水窖(HNC) <sup>⑮</sup>	2005	2015年3月	2015年5月	230亩	40万(100口)	0万	经济性	***
公路(DTZ)	无	2014年5月	2015年6月	10公里	1004.9万	0万	社会性、经济性	**
村道(AMM)	2010	2015年7月	2015年12月	800米	40万	0万	社会性	***

注:根据调查整理而成,项目性质在政治性、经济性和社会性三性之间选择,依据进度安排兼顾考虑其他影响因素进行归类;其中项目经费包括中央和地方。#表示只投资不投工,\$表示投工多投资少。项目建设与管理难易程度评估:\*\*\*表示比较容易,\*\*表示相对容易,\*表示较为困难。

### (三)农村硬的基础设施供给思考

在此,我们将以水利设施工程建设为例构建基于供求关系的理论框架(图1),参与主体的对接关系如箭头所示。在此内容体系中,街道办事处(乡、镇站所)水务部门的特殊地位得以体现。由于公共品具有非排他性、非竞争性和外部性,而且竞争性的市场不可能达到公共物品供给的帕累托最优,也无法满足社会对此类产品的需求,特殊的供求关系决定了政府在供给方面必须起主导作用。在中国,中央政府及部门是供给的“总领头”,省级、县级部门与国家部委对接,因地制宜制定和贯彻切合地方特点的配套政策。局限于公共品供给层级的讨论,乡镇政府及部门主要负责政策落实,负责项目落地。2001年以来,国家快速推进水利工程建设项目建设;但是重复建设、低效能和错位供给的问题也快速出现。相关研究将导致公共品供求失衡的原因归结为两点:其一,农民利益表达渠道不畅,僵化的乡镇干部考核机制导致供给缺少动力;其二,乡镇一级政府多对上级政府负责,并以行政命令的手段向村、居委会分配各项任务<sup>[12]</sup>。如图1所示,乡镇水务所的主要业务工作是建设项目库、做好预算规划、开展各项准备工作、实施项目以及项目建成的后续结算、管理工作等;作为国家“自上而下”项目安排和民众“自下而上”设施需求的主要接洽者,水务部门能够决定国家政策效能有多大,以及诸如饮水设施这样的公共品的供给效率。

<sup>⑮</sup>另据报道:大同街道经过反复研究,深入11个村(社)走访调查,认真做好项目申报、规划等相关工作,累计投资290.46万元在黑那、糯白、石碑、阿梅者4个村(社)新建彩虹水窖618口,每口水窖烟草部门补助4000元,可蓄水20立方米,采用钢模混凝土浇灌,近期已全面完工并投入使用,为烤烟生产转型升级、提质增效打下了坚实的基础。<http://ynsz.gov.cn/news/a/201506/0280065006.htm>。

在现行乡村治理体系结构中,基层管理部门起着承上启下的作用。诸如水利、公路这样的基层设施建设,还包括民房建设等,也只是再造乡村面貌;虽然硬件条件与城镇接轨,然而乡村民风等软环境建设、民生改善等还留有更多空白区域。就各级政府和党委主导的乡村公共品供求问题而论,国家(中央)充当供给主体角色,省市县三级政府兼有次级供给主体功能;农村民众是公共品的需求者,基层政府与部门则是主要的联接者(图1)。为提高农村公共品供给效率,当然也可以考虑引入“自下而上决策机制”,借以优化公共品供给体制<sup>[5]</sup>。但是,作为公共品供求关系的联接主体,基层政府和业务部门充当着多重角色,收集需求,满足需求,接洽市局获得民生工程项目支持(获得供给)。城镇化进程中,农村民众早已形成攀高的土地价值预期。一旦推进项目必然涉及占地、征地,工程进度易被拖延,基层民众的矛盾处理极为困难,此为推进大、中、小工程所面临的大难题之所在。

路越修越窄,水利设施建设建成就被废弃;笔直的公路被拉弯,水渠、村道走向改变规划的方向;路不通、沟渠倒,农村基础设施供给和需求失调。概言之,一旦启动民生工程项目就会面临“填不完的洞,堵不完的口”这一棘手难题,大项目建设尤其如此。进村的大部分项目首先要取得村委会的支持,上级委托村级治理的涉事相关工作人员来协同推进;一旦遇到棘手、重大难题,调用村内核心人员共同化解。由于各个村庄差异较大,项目实施全程任何环节都会遇到村内工作人员的不合作。在项目推进过程中,化解难题的主要方式是抓村内核心、得力工作人员分担部分协调事务工作。当然,理论和现实总会存在差距,一些好的项目设想落不了地的原因较为复杂,受制于各种不确定性因素的干扰。结合具体工作实践,激发了更多的思考:诸如公路、水利这样的农村基础设施供给工程建设,需要抓好调研工作,搞清楚哪些是农民真正想要的(得来不易),那些项目是农民可要甚至是不需要的(最终可能变成面子、形象工程,未建成就废弃)。以自然村为单位摸清底数,建立台账,突出公共工程建设重点;严格制定推进工作任务的实施方案和工程进度表,强化工作落实,构建项目社会性、经济性的跟踪评估体系。诸如水、电、路的乡村基础设施供给(民生工程建设)还需通盘考虑,要不要建、为谁建、靠谁建、建成之后又会怎样等战略问题更值得深度研究。

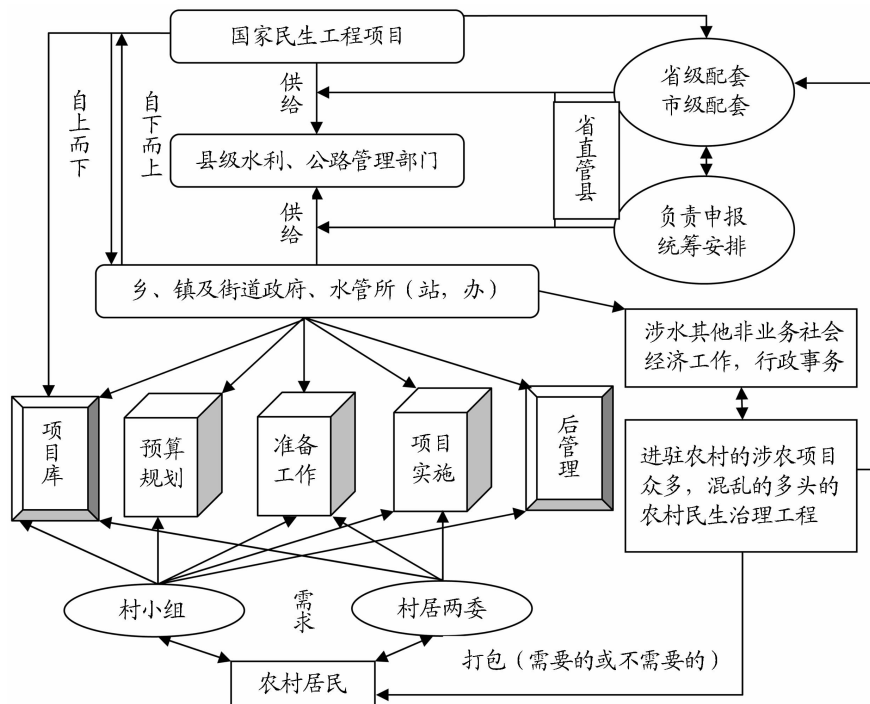


图1 基层水务所工作业务及项目实施过程

注:笔者根据调查、讲述和思考而勾勒出的理论逻辑图。

### 三、反贫困工作推进机理逻辑:上下联动

1982年12月,宪法规定“乡、民族乡、镇设立人民代表大会和人民政府”,并严格执行本级人民代表大会

的决议和上级国家行政机关的决定和命令,对本行政区域内的行政事务性工作掌握着治理权,在农村设立村民委员会,以此确立“乡政村治”体制运行模式<sup>⑩</sup>。县和乡上下级关系的形成,主要是通过政府部门,即“条条块块”双重领导的“七站八所”来推动,其中“所”的性质是政府机构,“站”的性质是行政性事业机构。在1983年中央文件中对公社治理的范围调整作了松散性的指示,给地方留下较大的操作空间和灵活性,由此导致一段时期内建制镇的数量猛增。1984年,乡的建制数量突然增加5万多个,达到8万5千多个,1986年后又开始减少,1992年和1983年的数量相当。从1986年开始,各地开展了“撤并乡镇”工作,建制乡的数目从1985年的8.3万个左右下降到1988年的4.5万个左右。此内容实为说明,统一大国治理体系结构中,处于末端的乡镇总是被置于改革的最前沿。

### (一) 国家战略推进和地方基层组织的实际行动

统计数据显示,2013年云南省贫困人口数量是661万,贫困发生率为17.8%,此比例仅低于西藏、甘肃、贵州和新疆等4省区。据报道,2014年6月10日,SZ县D街道成立扶贫领导小组,组织各相关部门负责人、各联村组长和各村社党总支书记、主任、副主任共52人召开了业务培训会,正式启动农村扶贫对象建档立卡工作。此次D街道扶贫对象建档立卡贫困户人口控制为11364人,贫困村委会(社区)建档立卡的数量控制为7个<sup>⑪</sup>。从国家下发文件到基层行动的时间间隔约2个月左右,国家、省、市(地区)、县到乡镇、办事处中间隔着4层行政。为展示国家上层和乡镇基层互动场景,摘录相关文件表述内容:以2013年农民人均纯收入2736元(相当于2010年2300元不变价)的国家农村扶贫标准为识别标准;采取规模控制,各省将贫困人口识别规模逐级分解到行政村;贫困户识别要以农户收入为基本依据,综合考虑住房、教育、健康等情况,通过农户申请、民主评议、公示公告和逐级审核的方式,整户识别。2014年年底,在全国范围内建立贫困户、贫困村、贫困县和连片特困地区电子信息档案,并向贫困户发放《扶贫手册》;以此为基础,构建全国扶贫信息网络系统<sup>⑫</sup>。根据我们的调查,精准扶贫工作的要领是:进村入户、调查摸底、建档立卡、“对症下药”。在《2014年政府工作报告》中也有相关文字着墨:“地方要优化整合扶贫资源,实行精准扶贫,确保扶贫到村到户;引导社会力量参与扶贫事业;2014年再减少农村贫困人口1000万人以上;我们要继续向贫困宣战,决不让贫困代代相传。”<sup>⑬</sup>

依据反贫困工程推进事项,反观程序设计即可简单勾勒各个阶段的难题所在,以及实施过程中极易引发矛盾的环节。据我们的调查,由于各级部门对反贫困和救助工作的重大社会意义思想认识不到位,以至于县级及以下政府、部门,在工作推进过程中往往会片面地认为反贫困工作是民政等少数部门之事,即便是共同参与也总是缺乏主动性、协同性和自觉性,由此各个部门都出现了“等、靠、要”的思想。工作执行过程中,反贫困和救助理念较为落后,基层政府领导和部门负责人甚至于认为反贫困工程等同于分配国家与省级财政拨款物,一旦分配完毕,工程就结束了。从根本上来讲,基层部门和农村民众处于各项反贫困政策、法规不完善时代环境中。调研时发现,虽然D街道各项面向农村的单项社会救助制度正在逐步建立和健全,但更多的是执行上级政府及相关部门的行政命令;从国家、省级层面讲,反贫困工作中的农村社会救助尚未取得立法保障,以至于面对基层(村委会和村小组)乱治却无法可依。在SZ县不同村庄调研帮扶对象和未得助者时,发现部分村庄出现较为严重的救助资金错配问题,困难民众的农村低保、五保供养、医疗等激起重重矛盾。总体而言,矛盾产生的源头出现在村(居)委员会和村小组,要想提高反贫困工作质量还需从源头抓起(图2)。

<sup>⑩</sup>到1985年,人民公社全部解体,乡镇因此成为基层的政权组织。

<sup>⑪</sup><http://www.ynsz.gov.cn/news/a/201406/0248300056.htm>,最后访问日期:2015年7月25日。

<sup>⑫</sup>国务院扶贫办根据《中共中央办公厅、国务院办公厅印发〈关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见〉的通知》(中办发〔2013〕25号)精神,发布《〈扶贫开发建档立卡工作方案〉的通知》(2014年4月2日)。参见<http://www.cpad.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/FPB/fpyw/201404/196475.html>,最后访问日期:2015年7月26日。

<sup>⑬</sup>参见<http://politics.people.com.cn/n/2014/0315/c1001-24641780.html>,二〇一四年三月五日(第十二届全国人民代表大会第二次会议)。

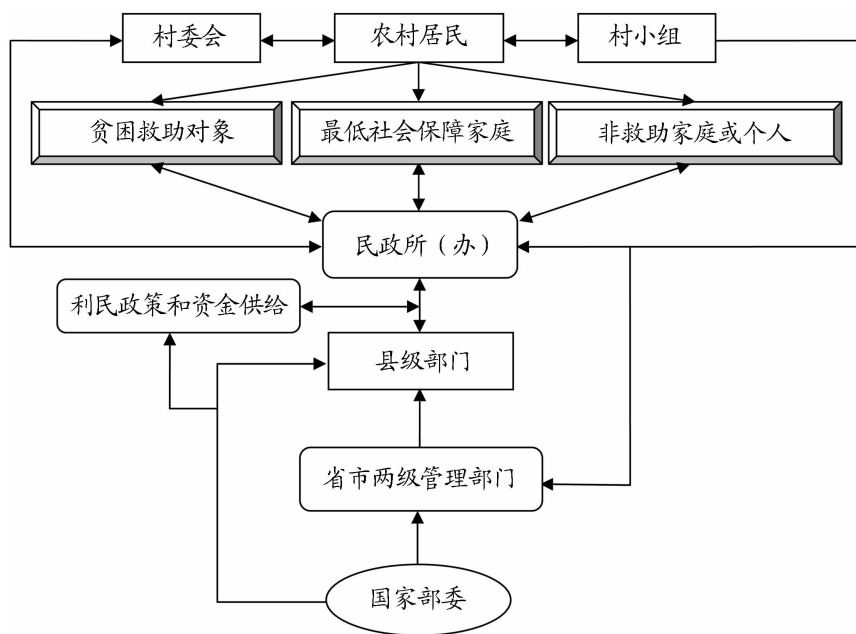


图2 农村居民最低社会保障和反贫困工作进程

注:笔者根据调查、讲述和思考而勾勒出的理论逻辑图。

## (二)基层政府反贫困工作实践困境

在学理层面、实践中,扶贫对象又被称作“贫困人口”;社会各界对大幅减少扶贫对象,普遍存在着这样两种模糊认识,一种是“快速论”,另一种是“难度论”。根据我们的调研,县域范围内所辖村庄扶贫对象的增减,主要取决于农民纯收入水平和增速;在一定时期、区域范围内,影响反贫困工程成绩的最主要因素有国家扶贫标准、地方扶贫方式和国家宏观经济走势、微观经济组织方式等。从技术层面讲,如何鉴别贫困,贫困帮扶、补助基金给谁?授人以鱼不如授人以渔!在D镇调研时发现,乡土熟人社会的人情、社会关系对反贫困工程推进所产生的影响不容低估,严重影响了甄别体系的“精准”性。再回到最低社会保障问题上,针对中国保障对象确定的复杂性和艰难性的研究提出建立农村最低保障家庭收入核查机制。具体有:数字化网络管理平台,家庭收入评估计算标准,联动机制还包括申请机制、核查机制、评议机制、审批机制等<sup>[13]</sup>。各地区基层治理存在的通病是好的思路、方式和方法总得不到有效落实。为形象地展示出村民与村支书在低保人上的表演,且看2006年一则关于河南省登封市颍阳镇李庄村的新闻报道:“村民们说,低保是国家用来扶持贫困户的,但低保在村支书手中却变成了万能的赚钱工具。在李庄,死人可以享受低保,富人可以享受低保,村里欠村民的拉沙款、工资钱,村支书欠别人的买肉账等都能用低保来抵偿,惟独送不起礼的穷人吃不上低保。国家的最低生活保障制度在李庄村确实变了味。”<sup>②</sup>

实施农村最低保障政策过程中,农村民众心存“看不惯但又能怎样的”的敌意心态,此现象的出现只是乡村治理复杂性问题之一,是否会因此衍生出更多的“暗自反抗”情绪?通常而言,单独的个人往往会为其利益而努力,一旦行为所对抗的是具有普遍性的公共政策(诸如最低保障、安居工程等),那么,即使引起了村集体内部成员内心的强烈不满,集体行动的抗议一般也不会出现。原因是个人理性会告诫自己,个体行动如果得不到其他村内成员的响应,最终不但得不到任何收益,反而要自身承担被惩罚的直接、间接后果。根据奥尔森的阐释,有理性的、寻求自我利益的个人不会采取行动以实现他们共同的或集团的利益<sup>[14]</sup>。在不公平对待所衍生的集体行动中,当抗争取得成功后,各成员都有机会能从中获益。即使所有的改革对象都是有理性的和寻求自我利益的,但是,恰恰是因为大家不行动,最终都受损,得利者仍旧是乡村治理的“裁

②参见:“谁是农村低保对象”,[http://www.dahe.cn/hnxw/yw/dyw/t20060728\\_593425.htm](http://www.dahe.cn/hnxw/yw/dyw/t20060728_593425.htm),最后访问日期:2015年8月8日。



判员”。即便乡村社会民愤再多,埋怨声音四起,也终久不会对治理者形成约束机制。抗议不公平集体行动的实施较为困难,因为“枪打出头鸟”,没有人愿意成为这一行动的组织者。当激励机制缺乏时,这一行动便很难组织起来。同时,互不信任感和狭隘的忠诚感意味着社会缺少组织化。概述发达国家在反贫困政策领域中的一个明显的变化就是策略变化:从对制度的干预转向了对家庭和个人的干预。概括起来,政策理念包含:其一,注重对人力资本的投资;其二,反贫困政策要根据生命周期的不同阶段的需要进行干预,即生命周期理论;其三,重视贫困的预防,即社会风险管理理论<sup>[15]</sup>。城镇化运动已经破坏了乡村传统治理方式的基础,要想能够从根源上改良乡村治理,当下和未来,为防患于未然,就必须依赖于村内成员自生约束能力。当我们试图通过深度研究努力找到一个问题的答案时,也即人类社会发展的理想状态是什么时,其实,答案就在那些处于贫困边缘的人们,只需分门别类归总“你所期望的社会应当是什么样的”应答的表述即可。

### (三) 困局何在

自从人类社会开始积极活动,贫困与致富就相随相伴,贫富悬殊始终持续存在(相对贫困是永恒的,绝对贫困是暂时的)。深究绝对贫困,需要抓住贫困的相对性特征。耳熟能详的话语任何世代都可以找到与之对应的社会状态,“朱门酒肉臭,路有冻死骨”“陶尽门前土,屋上无片瓦”“不患寡而患不均”。1949-1977年,中国整体上都是贫困的,概括社会形态的特征可以使用“贫而均”三个字。1978年之后,允许一部分先富裕起来,时隔30余年,当代中国社会转变为“富而不均”。即便人们可以免于饥饿,也就是说在消除绝对贫困的条件下,相对贫困依然存在。正值乡土社会向着城市社会转变,各种社会与经济发展不平等难题中,需要将经济上的不平等放在讨论的首要位置上。调研观察获得证据之后,再深入地审读中央文件,顶层设计做得尤其精湛;而当我们调研时,基层政府和部门的工作人员并未认真领会,受专业素质、分析能力的影响,长期性跟踪、动态观察和深度研究工作仅仅是停留于文件上。纵观而论,依靠项目制来推进农村扶贫(反贫困)工作出现角色倒置与目标错位,涉及的组织和个人有:资源主体、执行主体、参与主体与受益主体。究其原因,由于各类扶贫项目被地方各种权力与利益关系所绑架,使结果与初衷出现背离<sup>[16]</sup>。依据我们的调研和观察,考虑可操作性,针对“精准扶贫”设计识别贫困的有力工具:家庭月度用电量或电费,饮水工程落实到位偏远山区还可以借助缴纳水费或用水量<sup>②</sup>。此部分文字即为动态的甄别、监测机制构建内容,找准对象、搞对问题,精准对口扶贫才是长久之计。

结合西部内陆SZ县基层(乡、镇和街道)的调研,梳理治理困惑如下:其一,涉农民生工程项目的工作经费核算机制缺失,按人、按工作量,超出部分通过其他渠道筹集;其二,涉及民生项目,专款专用,极少备有项目推进配套资金;其三,调动工作积极性,基层工作人员的激励机制不只是薪酬、晋升问题;其四,多干不如少干,抑或是不干,结果都一样。在内陆地区不同地域基层政府、部门年轻工作人员缺乏动力,究其原因如下:其一,薪酬待遇是基本问题,但并不是影响基层治理的第一重要性难题,大锅饭思想还在起作用,以至于具体工作推进过程中产生激励不相容内部治理难题;其二,基层业务部门站、所长在其任期内萌生成长困惑,组织上的决定还守着底线,永久、持续的机制尚未形成。事在人为,县级和乡镇有类似问题,实干之人总是处在基层工作第一线,以至于行动总是在风口浪尖上;基层工作单位常有懒、闲、散人员,人多但又缺少做工作的人是业务开展的主要约束。

## 四、民生工程建设破题:乡土社会安抚视角

### (一) 地方政府行动可能会剥夺农地的社会保障功能

2015年,国家业已主导推进农业补贴政策改革,试点将良种补贴、种地(粮)直补、农资综合补贴这“三

<sup>②</sup>2017年春节前,作者与有关部门和公司负责人联系,收集到师宗县全县12万多户用电量数据,确实能够很好地反映出村庄和家庭贫困以及城乡差距。相关内容在后续研究中将深入展示,时间跨期为:2016年1月至2016年2月共计14个月的面板数据。

项补贴”合并为“农业支持保护补贴”。按照财政部、农业部发布的指导意见<sup>②</sup>,各省部分县市已经开启了三项补贴“合一”的试点工作,80%的农资综合补贴存量资金、种粮直补、良种补贴,用于保护耕地地力;20%的农资补贴、种粮大户补贴和三项补贴的增量资金,集中支持粮食适度规模经营。2015年,实施了近10年的涉农补贴改革出现大转折点,各地把补贴发放时间推延。到2016年,此项改革在全国范围推开。按照新出台的指导意见,农业补贴资金可以为粮食适度规模经营主体贷款提供信用担保。2015年7月,《人民日报》记者对行将在全国铺开的补贴改革展开调查<sup>③</sup>,给出一个简单的杠杆效应算例:按被调查县2014年1.5亿元(农资综合)补贴额核计,20%即3000多万元;若将此笔资金返给县级政府,可撬动1.8亿元的放贷规模,按每家贷款30万~100万元,可支持100多个农民合作社、种粮大户。在绘制的“良种补贴发放流程图”中,记者给出了工作推进耗时——约3个月的问题(发放的流程如下图3)。结合笔者近年来在各地农村展开调查与思考,或将上演农民和大户的土地争夺战,与曾经在城市(镇)发生的如出一辙。

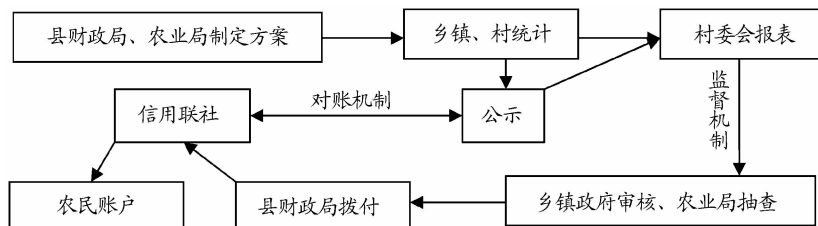


图3 良种补贴发放流程图

注:笔者结合SZ县调研进行了部分修正,县级政府和部门制定具体实施方案时,乡镇、街道办的农统部门也在起主导性作用,主要有农机、土地管理、财政、水务、民政等部门。

对中国而言,农业、农村发展之路不可能复制发达国家或地区,需要因地制宜跟上人地关系调整的步伐,才能够走出不一样的发展道路<sup>④</sup>。在没有建立起完善的商业信用体系,严格执行有效监管制度的情况下,冒险推进农业规模化的补贴政策往往会事与愿违,对农业发展适得其反,依靠生猪补贴推进的规模化已经是警示。随着农业、农村形势深刻变化,实施10多年的补贴政策效应递减、效能降低,迫切需要调整完善,是否能抓准时机协同推进各项工作则关乎国家政策高效落实。农补政策实施之初当然有其原因,也能够找到论证各种合理性的理由,转变之事更趋复杂,需要其他的一系列配套政策,缺乏通盘考虑抓住局部变革则可能上演“补贴吃人”的弊病。

## (二)理解以人为本发展要义

查阅“安抚”的中文解译,意指“安息、抚慰发怒或焦虑的人”。对基层政府而言,它们承载着“向上传递民意、向下安抚民众”的特殊使命。查阅文献,有关于城市部门劳工的安抚已经有了深度论述。此类研究中具有代表性的文献即为郑广怀一文<sup>[16]</sup>,该文以劳工管理作为观察范本来概述“安抚型国家”治理体系特征,按照形式逻辑归纳起来有:其一,“模糊利益冲突”,就事论事地解决问题,并未构建起不同社会群体的利益协调机制;其二,“言行分离”,即采用政策实践来解决问题,而非按照公布的法律法规和政策本身(政策文本)来解决问题;其三,“点面结合”,在整体上进行“精神安抚”(意识形态宣传),在个别问题上则进行“物质安抚”(如对坚持维权的农民工给予补偿)。在基层治理过程中,诸如维护稳定的政策目标通常被具体化为“降低信访总量”的核心要求,基层政府迫于各种压力通常会采取“物质安抚”策略<sup>[17]</sup>。在此需要作出说明,作为研究者和党政部门工作者又如何理解“以人为本”之发展要义。依靠谁来推进农村社会与经济发展、稳

<sup>②</sup>参见2015年5月13日财政部、农业部合发的《关于调整完善农业三项补贴政策的指导意见》(财农[2015]31号),在阐述“必要性”时有这样的一段文字:自2004年起,国家先后实施了农业“三项补贴”,对于促进粮食生产和农民增收、推动农业农村发展发挥了积极的作用,但随着农业农村发展形势发生深刻变化,农业“三项补贴”政策效应递减,政策效能逐步降低,迫切需要调整完善。

<sup>③</sup>参见马跃峰:《粮食补贴,到位了吗?》,《人民日报》,2015年7月26日第9版。

<sup>④</sup>参见周靖祥:《规模化农业应有中国式选择》,《上海证券报》2014-08-20(A02)。

定? 谋变发展又为了谁? 回答诸如此类问题,都将取决于局中人(农村地区的农民)、参与人(主要基层政府和部门负责人)以什么样的姿态来阐释“以人为本”四字之要义。纵观历次人口普查主要公报数据,不难发现城镇化进程中发展难题——老化的人已经是一座重压后来人的可视大山;考虑到城乡人口转变速度、预期寿命变化,不难得出近10余年来各地农村人口生育补给上并未跟上人口转变步伐。20世纪60、70年代出生一代的养老趋向于社会化,加之对2010年后出生一代的照顾压力加大,不彻底的城镇化进程使农村人的发展问题更加严重(见表2)。

表2 历次人口普查中的人口结构(单位:万人)

指标	2010年	2000年	1990年	1982年	1964年	1953年
总人口数	133 972	126 583	113 368	100 818	69 458	58 260
城镇人口	66 557	45 844	29 971	21 082	12 710	7 726
乡村人口	67 415	80 739	83 397	79 736	56 748	50 534
0~14岁人口数	22 239	28 988	31 403	33 875	28 269	21 148
65岁及以上人口数	11 924	8 861	6 349	4 940	2 500	2 563
65岁以上比城镇(%)	17.9	19.3	21.2	23.4	19.7	33.2
城镇化率(%)	49.7	36.2	26.4	20.9	18.3	13.3
平均预期寿命(岁)	74.83	71.4	68.55	67.77		

数据来源:依据国家统计局网站普查数据整理(<http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>)。

2005年,中央财政用于“三农”的支出达2975亿元,比2004年增长13.3%。支出剧增的原因是:其一,中央财政安排农村税费改革转移支付专项资金662亿元<sup>⑤</sup>;其二,落实“三项补贴”等惠农政策,促进粮食生产和农民增收<sup>⑥</sup>;其三,推进农村基础设施建设和农业综合开发<sup>⑦</sup>。近10余年来,国家逐年增加的投入额是稳定的,中央和地方围绕民生总投入资金量大,主要投向水利、医疗、养老等生产性和非生产性领域(表3)。根据乡镇、街道办事处等基层工作者的讲述,国家主导的民生建设工程,业已改变了传统的乡村治理方式。中国农民数量众多,如何消除各种不确定性、解决农民之困关乎社会之稳定。乡村社会正以前所未有的方式发生着结构性变迁,这种变迁发生在经济、政治、文化、社会关系等诸多领域,在速度、广度和深度层面均呈现前所未有之势<sup>[18]</sup>。预测未来中国社会变迁较为困难,但是我们能够依据国家再造乡村的努力,多举并重落实民生政策,增加资金供给推进惠民工程建设。乡村发展面貌在变,乡村治理困局重重。再以扶贫项目、农村安居房资金补贴资金为例,各地农村普遍存在着进入不了门槛的情形,建不起房子自然就无法领取。由于均分的思想在作怪,专项资金不能整合“多补”集中力量攻坚难题。与此同时,亟待完善治理机制以消除资金整合可能出现的种种弊端:其一,民生工程资金缺口拉大;其二,帮扶的对象是“富人”而非“穷人”。而且,扶贫开发项目衍生出新问题,典型表现就是遇到真难题的上访村民数逐年增多。虽然国家不断增加水利、公路基础设施项目供给,但有极少数地方政府和部门不敢和不愿做(一是缺钱,二是劳心),或不想做(乡镇基层既要动人动力,甚至还要动钱)。扶贫项目对农民而言本是好事,但实施面临诸多困惑:受建设资金约束,地方财政无法与国家项目资金配套,市级及以下财政资金短缺,难以做到相应比例的配套。调研发现,在四级配套制度设计下,县级及以下落实过程中主要以义务工作为重要投入方式。

<sup>⑤</sup> 牧业税和除烟叶外的农业特产税已全部免征,免征农业税的省份达28个,其余3省也有210个县(市)免征农业税,全年减免农业税减轻农民负担约220亿元,8亿农民受益。

<sup>⑥</sup> 当年,中央和地方共安排了132亿元粮食直补资金,在全国30个省份实施粮食直补,6.42亿种粮农民直接受益;良种补贴资金支出38.7亿元,农业机械购置补贴资金3亿元;落实专项资金55亿元,首次对900多个产粮大县直接予以财力奖励。

<sup>⑦</sup> 参见:[http://www.npc.gov.cn/wxzl/wxzl/2006-07/25/content\\_350732.htm](http://www.npc.gov.cn/wxzl/wxzl/2006-07/25/content_350732.htm),最后访问日期:2015年7月17日。

表3 央、地共促民生发展的支出行动(供给)

	中央本级				地方财政支出		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(2)	(3)	(4)
2005	11 484.02						
2006	13 501.45		241.20	24.23			
2007	18 137.89	313.70	342.63	34.21	3 091.01	5 104.53	1 955.75
2008	22 990.76	308.38	344.28	46.78	4 235.63	6 460.01	2 710.26
2009	28 563.79	318.70	454.37	63.50	6 401.71	7 851.85	3 930.69
2010	32 341.09	387.89	450.30	73.56	7 741.69	8 680.32	4 730.62
2011	39 921.21	416.56	502.48	71.32	9 520.99	10 606.92	6 358.19
2012	45 361.68	502.49	585.67	74.29	11 471.39	11 999.85	7 170.82
2013	48 019.92	526.91	640.82	76.70	12 822.64	13 848.72	8 203.20
2014	51 591.04	539.63	699.88	90.25			

注:笔者根据历年中央决算报告公开数据整理而成,单位:亿元。其中,(1)代表“中央对地方税收返还和转移支付”民生支出项目主要列举3项,(2)代表“农林水务支出”,(3)代表“社会保障与就业支出”,(4)代表“医疗卫生与计划生育支出”。

### (三)以安抚实现社会和谐,关键在于巧妙做到“理论和实践”的统一

推进农村变革,绝非简单地、粗暴地认为抓好经济就万事顺路,农民家庭、农业发展暗涵了复杂的社会、文化和基层政治等系统性难题。基层政府解决农村矛盾时,惯常使用手段不外乎经济性(利益输送)、社会性(安抚为主)和行政性(政治胁迫)等三大方面,或用其中之一,或是双重并用,或是三管齐下。对此内容不作详述,前面以水利、公路基础设施建设项目为例的论述已经深入作答。基层民众争议最大的当属于土地权益分配,此为城镇化的外生冲击;家庭成员分工内生于收入变迁,人地关系合二为一构成了乡村社会经济关系的主要内容。在相关学术研究论述中,有这样的文字值得揣摩,即“构建和谐社会是一项系统工程;理论探讨必不可少,但绝非全部;只有通过调研,面向现实做学问,才能对症下药”,只有在实践中明晰社会和谐稳定的各种影响因素,才能找准着力点<sup>②</sup>。上至中央,下至乡镇,如果仅仅坐在办公室戏弄“指挥棒”,盲目推进,而不针对民众展开深入调研,结果必然背离工程建设的惠民初衷。屡见不鲜的面子工程、政绩工程不仅浪费涉农财政支出资金,更会伤害农村基层群众的感情。

利为民所谋,乡村惠民(民生)工程是国家项目治理和基层事务工作的交叉点,其中镶嵌着复杂的供求关系;多层条块分割治理体系下采取自上而下的协同作战推进方式,项目实现手段主要采用多头合作的层层发包。民生工程的初衷是为化解社会风险,而适得其反的结果却拉响了基层乱治的警报。民众依照政策应该享有,抑或脱离政策意想出来并日渐增多的利益诉求事项接踵而来,乡镇基层政府工作面临诸多困局:由于上级授予乡镇基层极其狭窄的公共事务决策权限,项目实施和推进过程中公共资金日益短缺,已经占位的各级涉事工作人员业务素质跟不上形势变化,以不变应万变解决困难的举措变得弊端重重。起始于紊乱的乡村社会经济治理结构,发展过程中需要解决的困难接二连三,乡村民众提出合理或不合理的诉求,声讨频繁出现,多重治理难题早已经产生治理体系调整的倒逼机制;民生工程推进过程中,广大社会民众的经济利益意识早已萌动,以人口为载体,土地为纽带,基层政府为前导,一连串的麻烦构成了中国基层治理困

<sup>②</sup>参见王璠,李培林:《学术是社会的良心》[N].光明日报,2015-08-06(011).

局的内容体系。

## 五、启示和讨论

在中国行政分层级治理体系结构中,从某种意义上讲,县级政府和部门居于“决策层”,乡镇(街道)政府和部门则处于“执行层”。由于农村基层事务和治理极其复杂,从民生工程推进看,保障实施过程的连贯性尤其重要。现存的基层治理方式正在被群众趋利选择行为改造,加之村(居)级主任和支书任期短期化、经济利益化,村主任选举过程混乱,基层乱治已经对上层建筑的合法性造成不利影响。基层政权是统一大国治理的元细胞,化解基层矛盾需要中央和基层目标和手段的协同联动;依靠利益输送、社会安抚等手段能够实现短时稳定、和谐目标,但不适为长久之计。立足于中国可持续稳定发展的长远目标,我们怀有期盼:扫清各种阻拦改革的障碍,各级政府不能一味地向上迎合,需要共同营造“自上而下”(政府施政)和“自下而上”(民众诉求)互动环境。要想继续稳定金字塔的治理体系结构,还须形塑和创新网状治理。理论上,农村内部一些矛盾会因人口代际变迁、城镇化进程推进而自然化解,诸如此类的问题可以纳入暂时性范畴;涉及利益分配、社会与经济资源再配置的利害关系将持久存续,它们始终会是基层治理困局的内容范畴。

在城乡社会经济发展当中,快速改善人的能力不仅仅只是发展的目标,也应当是将其作为促进高速发展的不可或缺的因素,借此生成乡土社会治理的稳定器。隔行如隔山,我们的局部均衡论述也只是限于农村发展和治理困境,作为研究者难免只看见“森林”而看不见“树木”,可能未触及问题的本质;局中之人深知公共事务治理的来龙去脉,任何局外之人的言语表达、文字呈现很可能只是触及表层,谈经论道只能触及冰山一角。只有深入其中,才能知晓乡村发展与治理过程中的诸多困局,就治乱而论,自下而上的变革尤为必要。冷静观察中国社会大转型,无论是城市(镇、街道)还是农村,基层工作及实践的复杂性根源于以下原因:其一,任何问题都带有系统性绝非单一性;其二,整个社会缺乏信任,信息不公开导致无端猜测;其三,社会化小农群体已经成长起来,农村基层、乡镇政府和部门的各种治理思维、方式方法、处理手段等却未作适应性调整;其四,由于牵一发而动全身的社会、经济事项日渐增多,以问题为导向的科学决策机制尚未成型,追溯本源、化解风险的治理思路不明。探寻基层治理的治本之策,需要深挖治理难题,整体协同推进;唯有如此,本源性、系统性难题才能够得以解除。当代中国,基层政府及部门依然是配置性资源和权威性资源的中心<sup>[5]</sup>。不只是区域经济发展存在典型的地域差异,时间顺序上东西差异明显。内陆地区,一元化基层治理代表了中国的基本制度结构和治理方式;发达地区,治理困境只是反复印证一元化基层治理体制的内在矛盾和无法避免的社会对立、冲突而已<sup>②</sup>。不容否认,观念、意识的力量无穷,正如哈耶克所言,从长远看,人类的事务是受思想力量指引的。正是这种信念使我对这类思考给予高度重视,尽管这些思考对眼前的事态所能产生的影响不大<sup>[3]</sup>。

## 参考文献:

- [1] 于建嵘. 利益、权威和秩序——对村民对抗基层政府的群体性事件的分析[J]. 中国农村观察, 2000(4): 70-76.
- [2] 何慧丽,程晓蕊,宗世法. 当代新农村建设运动的实践总结及反思——以开封10年经验为例[J]. 开放时代, 2014(4): 149-169.
- [3] 艾伦·艾伯斯坦. 哈耶克传[M]. 秋风,译,北京:中信出版社,2014.
- [4] 周佳,景怀斌. 观念形态激活对公共问题决策的影响与机制[J]. 公共行政评论, 2015(3): 126-150.

<sup>②</sup>据国家审计署2015年第26号公告(《审计署关于2015年6月稳增长促改革调结构惠民民生防风险政策措施贯彻落实情况跟踪审计结果》)显示,2015年6月,审计署按照国务院部署,对29个省(自治区、直辖市)和36个中央部门(中央企业)针对“稳增长促改革调结构惠民民生防风险政策措施落实情况”进行跟踪审计,重点关注了水利、交通、棚户区改造等重大基础设施审批建设情况,共抽查了362个单位和258个建设项目,涉及投资额7149.06亿元。审计发现69个项目实施进度明显滞后,涉及项目投资1540.94亿元。实施缓慢的主要原因:一是水利等建设项目审批前置事项多、时限不明确,实际审批周期较长;二是一些项目前期准备工作不充分、统筹协调不到位,建设实施面临预期以外的困难较多;三是有的项目引入合作方实力较弱,社会资本投入不到位。http://www.audit.gov.cn/n4/n19/c69268/content.html,最后访问日期:2015年7月25日。

- [5]周庆智. 基层治理:权威与社会变迁——以中西部乡村治理为例[J]. 学习与探索, 2014(9):63-72.
- [6]李祖佩,钟涨宝. 项目制实践与基层治理结构——基于中国南部B县的调查分析[J]. 中国农村经济, 2016(8):2-14.
- [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, 205.
- [8]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.
- [9]周雪光,程宇. 通往集体债务之路:政府组织、社会制度与乡村中国的公共产品供给[J]. 公共行政评论, 2012(1):46-77.
- [10]周靖祥,王贤彬,何燕. 旱灾冲击与农村改革:过去、现在和未来(一)[J]. 成都理工大学学报(社会科学版), 2013(2):75-87.
- [11]周靖祥,王贤彬,何燕. 旱灾冲击与农村改革:过去、现在和未来(二)[J]. 成都理工大学学报(社会科学版), 2013(3):61-68.
- [12]张金荣,孙彦鹏. 乡镇政府在农村基本公共服务供给中的困境与出路[J]. 红旗文稿, 2015(6):31-32.
- [13]刘晓梅. 农村低保家庭收入核查机制研究[J]. 农业经济问题, 2010(9):89-93.
- [14]瑟尔·奥尔森. 集体行动的逻辑[M]. 陈郁,等,译. 上海:上海三联书店、上海人民出版社, 1995.
- [15]景天魁. 社会政策的效益底线与类型转变——基于改革开放以来反贫困历程的反思[J]. 探索与争鸣, 2014(10):10-15.
- [16]郑广怀. 劳工权益与安抚型国家——以珠江三角洲农民工为例[J]. 开放时代, 2010(5):27-38.
- [17]马原. 基层维稳实践中的“规范化”形态与非正式治理——以信访专项救助资金的运作实践为例[J]. 公共行政评论, 2014(6):67-87.
- [18]郑杭生,张亚鹏. 社会记忆与乡村的再发现——华北侯村的调查[J]. 社会学评论, 2015(1):16-23.

## The path and logic of the local coordinated governance: An evidence from the coordination of supply and demand of the people's livelihood projects in D Town, SZ County

ZHOU Jingxiang<sup>1</sup>, PENG Guoyun<sup>2</sup>

(1. School of Business, University of Jinan, Jinan 250002, P. R. China;

2. Datong Sub-district Office, Shizong 655705, P. R. China)

**Abstract:** The study treats national ministries and provincial government as provider for people's well-being project fund, rural residents as demand subject, the local government and departments, the village collective organization as the connecting body establishing the relationship between supply and demand. Through the field research, the authors summarize the project promoting puzzle, depict the interaction between the actors and scenes. At the Governance dilemma, in order to seek the goal of a harmonious society, involving people's livelihood construction needs to adjust management strategies to meet the farmer character and the general population. The situation forces the authorities to design a set of governance strategy. The urbanization is ubiquitous, and the management of rural affairs is becoming more and more complicated. The people's livelihood projects should not be excessive supply policy, "according to the needs of the construction should be in the light of its general trend" is the foundation of the people's well-being project construction. Maximizing the social stability of the limited funds, straightening the simple and complex relationship between the state and the villagers, such multi countermeasures can be used to fundamentally eliminate the curing thinking that the national policy is good, but to the grass-roots level would be a mess.

**Key words:** local governance; rural construction; people's well-being project; homeopathy

(责任编辑 傅旭东)