

发挥民主的民生绩效*

——村级公共品供给的制度选择

田 孟

摘要：农村基层民生事业的“最后一公里难题”是实施乡村振兴战略的一个巨大阻力。决策方式和投入方式是农村基层民生事业的两大支柱，本文通过将前者分为集中式决策和民主式决策、将后者分为制度内投入和制度外投入，构建出了村级公共品供给的四种基本模式。研究发现：在2000~2007年期间，制度变迁主要是从集中式决策向民主式决策转变；在2008~2012年期间，制度变迁主要是从制度外投入向制度内投入转变；而在2013年以后，随着投入方式的转变，决策方式也出现了新趋向。项目制度大有取代村民一事一议制度之势，标志着中国村级公共品供给面临新的制度选择。本文通过对项目制度既有实践绩效的梳理和村级公共品基本性质的分析，认为以制度内集中式供给为基本特征的项目制度难以担当起村级公共品供给的使命，而具有制度内民主式供给特征的新型村民一事一议制度更加符合中国农村基层的实际。积极发挥“民主的民生绩效”，应当是中国村级公共品供给体制变革与机制创新的一个基本方向。

关键词：村级公共品 最后一公里难题 一事一议制度 项目制度 民主的民生绩效

中图分类号：D442.61 **文献标识码：**A

一、引言

党的十九大报告明确做出了实施乡村振兴战略的重大决策和部署。乡村振兴是统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局在农村地区的具体落实，是“一个关系中国全面发展，并关系最终建设现代化强国的大事”（陈锡文，2018）。作为社会主义新农村建设战略的升级版，乡村振兴战略既对于坚持把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重和农业农村优先发展等方针政策的延续和体现，也是在新的历史起点和新时代背景下着力破解中国城乡发展不平衡和农村地区发展不充分等诸多现实矛盾的一个重大举措。

在现阶段，城乡在基础设施和公共服务方面的差距既是城乡差距中最直观的表现形式，同时也

*本文是教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“完善基层社会治理机制研究”（项目编号：14JZD030）的阶段性成果。感谢刘强、夏柱智和孙敏的帮助，同时也非常感谢匿名评审专家和本刊编辑部老师的修改建议。

是造成城乡差距进一步拉大的基础性原因。与此同时，在不同区域的农村之间也逐渐在基础设施和公共服务方面出现了越来越大的差距。为此，中央明确提出：要把公共基础设施建设的重点放在农村，加快推动公共服务下乡，逐步建立健全全民覆盖、普惠共享、城乡一体的基本公共服务体系。众所周知，农村基础设施和公共服务是农村公共品的主要内容。因而，确保农村公共品能够得到充分有效的供给是实施乡村振兴战略的一项基础性工程。其中，村级公共品是农村公共品的一个重要组成部分。由于村级公共品位于农民的家门口、距离农民最近、与农民日常生产生活的关系最为紧密、与农民的利益也最为直接，故而也被称作是农村公共品的“最后一公里”“毛细血管”或“神经末梢”等，具有十分重要的地位。

然而，最后一公里处往往也是问题丛生之处，经常出现农村公共品供给中的“最后一公里难题”。学术界关于这个问题的研究主要有三种观点：第一种观点是工程技术方案不足论。这种观点认为，工程技术方案理论与方法的不完备性导致了最后一公里难题的出现（曹攀峰，2007；齐飞等，2017），而通过创新和完善工程技术理论及其方法便可以破解这个难题。第二种观点是资源投入不足论。这种观点认为，最后一公里难题是由于资源不足导致的，而通过投入更多的资源便能够解决这个难题（陈杰，2017）。第三种观点是治理能力不足论。这种观点认为，最后一公里难题本质上是一种农民集体行动困境，是基层组织缺乏足够的与其治理责任相匹配的治理资源和治理能力（申端锋，2009；杨华、王会，2011），从而引发搭便车等机会主义行为的结果（罗兴佐，2008），而通过赋予基层组织一定的治理钉子户的强制力，便能够破解这个难题（贺雪峰、罗兴佐，2006；陈柏峰，2011；王振标，2018）。

笔者认为，以上几种观点在特定的条件下和案例中都具有一定的解释力，但却也存在不足，尤其是未能全面呈现农村公共品供给过程中遭遇最后一公里难题的复杂性。首先，截至目前，中国已经建成了一套比较完整的建设工程技术管理法律法规体系，包括《中华人民共和国建筑法》、《建设工程质量管理条例》、《建筑业企业资质管理规定》、《建筑业企业资质等级标准》（试行）、《工程建筑项目实施阶段程序管理暂行规定》等，这些法律法规为确保中国工程技术方案的设计和管理等方面的科学性和规范性提供了保障，使工程技术方案设计和管理的水平和能力日益提升。尽管仍有少数个案反映出了法律法规的不完备，但这显然已经不是主要问题。由此可见，工程技术方案不足论难以解释农村公共品供给中的最后一公里难题。

其次，资源投入不足论也难以解释农村公共品供给中的最后一公里难题。一方面，在一个后现代化国家里，几乎各行各业都或多或少地存在着资源不足的问题，这个状况具有客观必然性，农业农村领域也不例外。另一方面，新世纪以来，尤其是国家全面取消农业税并实施新农村建设战略以来，国家向农业农村投入了大量的公共财政资源。但实践却显示，财政投入的增加并未有效缓解、更不用说破解村级公共品供给中的最后一公里难题。在很多情况下，甚至还出现了资源投入越多，问题越突出、越严重的怪现象。由此可见，资源投入不足论仅具有一定的宏观上的解释力，难以揭示其中的深层次原因。

第三，治理能力不足论对于农村公共品供给中的最后一公里难题具有一定的解释力。但这个观

点的局限性也很明显，即主要是站在政府和基层组织的立场上、以自上而下的视角分析问题，缺乏农民个体的立场和自下而上的视角。也正是因为这个原因，这个观点往往倾向于将公共品供给过程中的不合作者贴上“刁民”“钉子户”等道德意涵和价值色彩十分浓郁的标签，并主张通过赋予基层组织一定强制力的方式，打击不合作者，破解这一难题。这种观点看到了作为供给方的基层组织自上而下治理能力的不足，但却忽视了作为需求方的农民自下而上需求表达空间和能力的不足，过于迷信强制力，不仅是片面的，而且是危险的。

以上三种观点虽然都有各自的局限性，但却也为进一步的思考提供了启发。尤其是治理能力不足论，具有非常明显的社会互动论色彩。但其过于偏重互动中的一方，忽视了另一方。从斯科特（Scott）意义上的底层视角来看，农民个体在外部力量的主导下所做出的不合作行为属于“弱者的武器”，这种现象通常表征的并不是外部力量权力和能力不够强大，而恰恰是这些外部力量权力和能力过于强大，从而挤占了农民个体正常、合理的参与权和对于公共品需求偏好的表达空间（刘建平、陈文琼，2016）。客观上说，村级公共品供给的过程本质上也是一个供给与需求偏好如何进行有效衔接的问题。在现实生活中，供需衔接机制的不畅往往是造成村级公共品供给过度与供给不足两个现象并存的直接原因。在这里，我们不能简单地把问题归咎于供给方的设计方案存在漏洞，也不能简单地把责任推给需求方，并从道德上谴责农民个体的机会主义行为，更不能简单地把问题归结成宏观上的资源投入不足，而是要从供给与需求如何更好地对接的机制层面寻找深层次原因，并找到破解问题的办法。

为此，本文在梳理改革开放以来中国村级公共品供给模式变迁的基础上，提出了用基层民主的办法解决包括村级公共品供给在内的基层民生事业中的最后一公里难题，即发挥“民主的民生绩效”，在促进民主事业的过程中改善民生事业（林尚立，2012）。民主有助于改善民生，这个观点在学术界已经是一个基本的共识（王绍光，2002）。然而，既有的相关研究都把注意力放在了宏观的国家层面，对于农村基层领域的关注较少。也正是因为这个原因，其中所说的民主一般指的是建立在代议制基础上的间接民主，强调权力制衡机制对于改善民生的重要作用。而就本文来说，农村基层的民主则主要指的是直接民主，强调权力统合机制对于改善民生的重要作用。由此来看，民主的民生绩效在基层和上层具有不同的运作机制。

二、村级公共品供给的四种基本模式

为了能够更好地理解和分析改革开放以来中国村级公共品供给的具体历程、逻辑和机制，有必要构建出一个归纳村级公共品供给模式的框架。众所周知，投入方式和决策方式是村级公共品供给的两个重要支柱：一方面，村级公共品供给需要建立在一定的人力、物力和财力基础之上，涉及到成本分摊抑或资源投入的问题；另一方面，村级公共品供给也属于“众人之事”，是公共事务，涉及到决策权力的配置问题。显然，投入方式和决策方式分别从需求和供给两个角度影响着村级公共品供给体制的运行和效能（李元洪、桂华，2018）。

理论上说，按照“谁投入、谁决策”或“谁决策、谁投入”的基本原则，决策主体和投入主体

应当是一致的。但在现实中、在特定的情况下，决策主体和投入主体也存在不一致的情况。在国家与农民关系的视角和框架下，本文将投入方式和决策方式分别做了进一步的细分。一方面，按照公共财政是否分担成本或筹集资源，可以分为制度内投入和制度外投入两种基本类型。其中，制度内投入指的是主要由公共财政制度负担成本，而制度外投入则指的是在公共财政制度之外由农民额外承担成本（叶兴庆，1997）。另一方面，按照议程的设置和决策权的配置情况，可以分为民主式决策和集中式决策两种基本类型（王绍光，2006）。其中，民主式决策指的是公共品供给的决策权主要掌握在农民的手中，并主要是通过民主协商的方式形成农民的集体意志和集体行动；而集中式决策则指的是公共品供给的决策权主要掌握在作为国家代表的基层组织和乡村干部的手中，决策是采取自上而下的方式做出的。

根据上述划分，可以对村级公共品供给的模式进行类型学建构，形成四种基本的模式，即：制度外集中式供给模式、制度外民主式供给模式、制度内集中式供给模式和制度内民主式供给模式。从投入主体与决策主体的关系上看，①制度外集中式供给模式的投入主体与决策主体是分离的。其中，投入主体是农民，而决策主体则是基层组织。②制度外民主式供给模式的投入主体和决策主体是一致的，都是农民。③制度内集中式供给模式的投入主体和决策主体也是一致的，都是基层组织。④制度内民主式供给模式的投入主体和决策主体也是分离的，其中投入主体是国家的公共财政制度，而决策主体则是农民。详情如下表所示：

表 1 村级公共品供给的四种基本模式

		决策方式	
		集中式决策	民主式决策
投入方式	制度外投入	①	②
	制度内投入	③	④

从筹资的稳定性和供需衔接的畅通性两个方面来看，第④种模式即制度内民主式供给模式比较好地解决了筹资的稳定性和供需双方衔接的畅通，而其他三种模式则或多或少地都存在的问题。其中，第①种模式即制度外集中式供给模式同时面临着筹资的稳定性和供需衔接不畅的问题，因为这样一种“政府点菜、农民买单”的模式不仅对于农民的投入能力是一个很大的考验，而且对于政府的科学决策能力也是一个很大的考验。稍有不慎，就会演变成政府供给的与农民需要的不匹配，从而造成供给过度和供给不足同时出现的困境。而第②种模式即制度外民主式供给模式虽然解决了供需衔接的问题，但却对于农民的投入能力是一个很大的挑战。而第③种模式即制度内集中式供给模式虽然解决了筹资的稳定性问题，但却很有可能造成供需衔接的不畅。Gorter and Zilberman（1990）曾指出：在稳态环境和完全竞争市场的条件下，由政府投入财政资源并由农民做出公共品供给决策的模式效率最高，由政府投入公共资源并由政府做出公共品供给决策的模式效率次之，而由农民集体投入资源并由农民集体做出公共品供给决策的模式效率最低。

目前，中国的村级公共品供给制度面临新的选择。众所周知，取消农业税以后，作为农村税费改革的一项替代性制度，村民一事一议制度成为了中国村级公共品供给的基本制度。早期的村民一

事一议制度具有典型的制度外民主式供给特征。到了 2008 年以后，国家开始试点将村级公共品供给所需的成本部分地纳入到公共财政制度之内，从而在民主式决策的基础之上，形成了一种筹补结合即半制度内、半制度外的新型投入机制。中国村级公共品供给的投入方式逐渐开始从以农民筹资筹劳作为重点向以争取政府部门的财政奖补作为重点的转变，按照这样的发展趋势，理想的方式应当是建设一种制度内民主式的供给模式。然而，在具体的实践过程中，村民一事一议制度却逐渐演变成了另外一种形式的项目制度。即在投入方式变化的过程中，决策主体也悄然发生了从农民到村干部和政府部门的转变，广大农民被有意无意地绕开了，由此出现了一种以项目制为基础的制度内集中式供给模式。目前，中国村级公共品供给需要在制度内集中式供给和制度内民主式供给两种模式中做出新抉择。

三、从集中式决策到民主式决策：2000~2007 年的决策方式变革

在国家全面取消农业税以前，中国村级公共品供给的资金和劳力等资源的筹措主要是依靠村级提留和义务工及积累工制度（以下简称“村提留和两工制度”），这是一种在国家公共财政制度之外筹集公共品供给所需资源的模式。与此同时，由于这种供给模式的决策主要是由基层政府和村级组织自上而下地做出的，决策权比较集中，由此形成了一种制度外集中式供给村级公共品的模式。在改革开放初期，这种模式发挥了巨大效能，但也正是这种典型的“政府点菜、农民买单”公共品供给模式，在 20 世纪 90 年代中后期出现了严重的“供给不足”和“供给过度”同时存在的悖论（叶兴庆，1997；林万龙，2007）。其中，“供给不足”是因为农民的收入水平低下，在没有公共财政体制的帮助下，难以承担沉重的农村公共品供给任务；而“供给过度”则是指国家自上而下供给的公共品与农民自下而上的公共品需求偏好不对接。上述状况构成了当时农民负担治理陷入了“越减越重”悖论的一个关键原因。

为了有效治理农民负担，改善农村基层干群关系，提升农民对国家政权的合法性认同等，中央政府自 2000 年开始启动了新一轮的农村税费改革，并最终在 2006 年全面取消了农业税，国家与农民关系发生了巨变。在此期间，作为农村税费改革的配套政策，村民一事一议制度逐渐取代既有的村提留和两工制度，成为中国村级公共品供给的主要制度。自此以后，以村民一事一议制度作为基本的制度框架，中国村级公共品供给的具体模式经历了多次的变迁，逐渐形成了目前以农民筹资筹劳和国家财政奖补并重、政府与农民共建村级公益事业的新机制。然而，随着资源投入方式的改变，决策方式也出现了在民主式决策与集中式决策之间的摇摆，标志着中国村级公共品供给模式在新的时代背景下面临着新一轮的制度选择。

2000 年 3 月，中共中央、国务院出台《关于进行农村税费改革试点工作的通知》（中发[2000]7 号），“一事一议”被首次写入中央文件。其中，涉及到村级公共品供给模式的筹资方面，主要是明确提出了要“改革村提留征收使用办法。村内兴办其他集体生产公益事业所需资金，不再固定向农民收取村提留，实行一事一议，由村民大会民主讨论决定，实行村务公开、村民监督和上级审计。对村内一事一议的集体生产公益事业筹资，实行上限控制”。而在村级公共品供给模式的筹劳方面，

则主要是明确提出了要“取消统一规定的劳动积累工和义务工。为了减轻农民的劳务负担，防止强行以资代劳，农村税费改革后取消统一规定的劳动积累工和义务工。村内进行农田水利基本建设、修建村级道路、植树造林等集体生产公益事业所需劳务，实行一事一议，由村民大会民主讨论决定。村内用工实行上限控制”。

根据上述文件精神，农业部于2000年7月出台《村级范围内筹资筹劳管理暂行规定》（农经发[2000]5号），对村民一事一议制度的基本原则、适用范围和操作规程等做了具体规定，标志着中国制度外民主式供给村级公共品模式的基本确立。2006年，中国全面取消了农业税，农村进入了“后税费时代”。为了应对这一新情况，国务院办公厅于2007年1月转发农业部会同有关部门联合制定的《村民一事一议筹资筹劳管理办法》（国办发[2007]4号），标志着村民一事一议制度的正式确立。其中的关键点在于：首先，决策不再是由基层组织自上而下地做出，而是变成了由农民根据一事一议的原则民主协商；其次，资源的筹集也不再是由基层组织统一、固定地向农民收缴，而是在国家明确规定了筹资上限标准和筹劳上限标准的前提下，由农民根据一事一议的原则民主协商。决策主体由政府变成了农民，资金筹集的方式从强制变成了自愿，资源使用的方式也从政府统筹使用变成了农民自主使用（刘强，2017）。

显然，此时村级公益事业建设采取的村民一事一议制度具有典型的制度外民主式特征。之所以要采取民主式决策方式，主要是因为以往的集中式决策方式中，政府部门滥用决策权，提供了很多农民并不急迫需要的公共品，造成了供给过剩，无端加重了农民负担；而与此相反，农民急需需要的公共品，却往往因为缺乏自下而上的需求表达渠道而出现了供给严重不足的状况。正是在这样的背景下，国家通过引入新的民主式决策，取代既有的集中式决策，既有助于推动农村税费改革，减轻农民的负担，同时也有助于畅通供需衔接机制，改善公共品供给的水平和质量。而之所以采取制度外的筹资方式，则是因为此时的城乡税制尚未统一，公共财政还未能全面覆盖广大农村地区的基础设施、公益事业和公共服务等领域。此时，政府和学术界的主流观点认为国家的“零农业税”并不等于农民的“零负担”（李琳，2011），并按照“谁受益、谁负担”的原则，强调农民作为村级公共品的主要受益者，按照一事一议制度出资投劳是他们应尽的义务。显然，国家此时仍然幻想在不投入或少投入财政资金的前提下，让农民在公共财政制度之外继续承担村级公共品供给的主要投入责任。

村民一事一议制度的实践历程显示：在2000年至2007年期间，通过村民一事一议制度开展村级公益事业建设的效果很不理想，“事难议、议难决、决难行”的问题十分突出（马宝成，2003；黄坚，2006a；罗兴佐、王琼，2006），具有非常显著的区域差异性特征（陈硕、朱琳，2015）。农业部公布的数据也显示：2002年，中国乡村提留统筹收入为293亿元，比2001年的552亿元减少了259亿元；而同期村民一事一议筹资筹劳收入仅为30.26亿元（黄坚，2006b），占乡村提留统筹收入减少量的11.7%——其中，村民一事一议筹资款仅为18.2亿元（郑凯文等，2007）。显然，与2001年的总投入相比，2002年的总投入有近230亿元的巨额差距。国家统计局农村经济调查总队对2004年全国村民一事一议制度实践状况的抽样调查也显示：全国农村人均筹资仅为1.6元，据此

匡算，真正开展了村民一事一议工作的行政村占比仅有 10%多一点；上述调查还显示，与 2003 年人均筹资费 1.8 元相比，2004 年人均筹资不仅没有增加，反而下降了 12.9%（转引自黄坚，2006c）。而孟昭智（2007）通过对河南省的专题调研更是揭示出：自从农村税费改革以来，直到 2005 年 7 月为止，整个河南省竟然有高达 95% 以上的行政村没有、或者基本没有开展过村民一事一议筹资筹劳工作。

国家全面取消农业税以后，村提留和两工制度也随之被取消，村民一事一议制度成为中国村级公共品供给的主要制度，上面提到的问题便更加凸显出来了。农业部公布的数据显示：在 2006 年和 2007 年，全国农民筹资筹劳的总额分别为 87.06 亿元和 148.40 亿元，人均 9.5 元和 16.2 元；而在农村税费改革前的 2000 年，也即村民一事一议制度出台前夕，在村提留和两工制度下，全国村提留收入为 326 亿元，人均 40.33 元；农民“两工”共计 735298 万个，每个工按照 10 元的标准价折算，为 735.3 亿元，人均 90.96 元；以上两项相加，筹资筹劳的总额为 1061.3 亿元，人均 131.29 元（刘强，2017）。由此可见，抛开 2000 年至 2005 年，亦即村民一事一议制度与村提留和两工制度两套制度并存的过渡阶段来看，在资源的筹措能力方面，无论是 2006 年，还是 2007 年，都远不及 2000 年时的村提留和两工制度。截至 2008 年，全国通过开展村民一事一议制度建设村级公益事业项目的村庄不足 14%（胡静林，2013）。也就是说，在缺乏公共财政的强有力支持下，村民一事一议制度在短期内难以替代村提留和两工制度，中西部地区农村的公共品供给曾经一度陷入停滞的局面，局部地区和部分行政村的村级公共品领域甚至出现了倒退的现象（陈锡文，2004）。由此可见，制度外民主式供给模式难以担负起村级公共品供给的重任，必须丢掉那种无需国家投入公共财政资源、仅由农民出资投劳就能建设好农村公益事业的幻想，政府有必要投入一定的财政资源，并进行适当的引导和激励，激活既有的制度，点燃农民的参与热情（周密等，2018）。

四、从制度外投入到制度内投入：2008~2012 年的投入方式创新

为了破解后税费时期的农村建设难题，2008 年的中央 1 号文件《中共中央、国务院关于切实加强农业基础设施，促进农业发展农民增收的若干意见》（中发[2008]1 号）明确表示：要“探索建立农村公益事业建设新机制，支持建立村级公益事业建设一事一议财政奖补制度试点”。随即，国务院农村综合改革工作小组、财政部、农业部于 2008 年 2 月联合下发《关于开展村级公益事业建设一事一议财政奖补工作的通知》（国农改[2008]2 号），坦诚指出：自从全面取消农业税以后，“一事一议筹资筹劳工作开展不平衡，整体覆盖面较小，不能满足村级公益事业建设投入的需求，村级公益事业建设总体上呈下滑趋势。农村基础设施脆弱、社会事业发展滞后，已经成为影响社会主义新农村建设和发展现代农业的障碍，需要采取措施，尽快加以解决”。与此同时，通过借鉴吸收黑龙江省等地经验，明确提出要“对村民通过一事一议筹资筹劳开展村级公益事业进行财政奖补试点”。到了 2011 年，一事一议财政奖补工作在全国全面推开，确立了村级公共品供给的新机制（项继权、李晓鹏，2014）。

村级公益事业建设一事一议财政奖补制度（以下简称“财政奖补”）彰显了国家对于村级公益

事业发展道路的创新，受到了党中央、国务院的高度重视：“胡锦涛总书记、温家宝总理、李克强副总理、回良玉副总理等中央领导人都曾对一事一议财政奖补工作作出过重要批示，要求研究农村新情况，结合推进‘十二五’规划，以一事一议财政奖补机制为平台，加强民主管理和制度建设，促进城乡基本公共服务均等化，取得更大惠农效果”^①。它丰富了村民一事一议制度的内涵，使之从“民主决策、筹资筹劳”转变为了“民主决策、筹补结合”，新的模式可以称之为一种半制度内、半制度外的民主式供给模式。从制度文本上看，决策方式并没有发生变化，仍然是由农民通过一事一议的方式进行民主决策。但在投入方式上，则明显破除了过去的那种以为无须公共财政投入、仅靠农民筹资投劳就能建好村级公益事业的幻想，公共财政制度重新担起了责任，投入了真金白银，支持村级公益事业发展，由此而形成了农民筹资筹劳和政府财政奖补相结合的新型农村公共品供给模式。

需要注意的是，与一般意义上的公共财政投入不同，这里的财政投入具有十分明确的指向性：财政资金的性质和目标是对通过村民一事一议制度开展了村级公益事业建设的村庄进行奖励和补助（即“奖补”），这是一种非常典型的有条件的财政投入类型。其中，财政奖补以村民民主决策和自愿出资投劳为前提，先民主决策，再筹资筹劳，最后进行财政奖补。

尽管如此，财政奖补仍然从以下三个方面有力促进了村级公益事业的发展：一是实质性地减轻了农民个体在村级公益事业建设中的经济负担，这是最为直观的效果。2010年4月，财政部领导明确提出：要切实加大财政支持力度，努力构建村级公益事业建设投入新机制，“将政府对农民的奖补比例由目前的三分之一，提高到40%。争取到2011年，政府对村级公益事业建设一事一议项目的奖补比例由目前的三分之一提高到50%”（国务院农村综合改革工作小组办公室，2013）。二是有效地提升了村民一事一议制度在村级公益事业建设方面的能力和合法性。三是显著地提高了基层干部和农民群众对于通过村民一事一议制度开展村级公益事业建设的积极性和信心。农业部和财政部公布的数据显示，“2008~2012年，全国开展一事一议筹资筹劳的村占总村数的比例，由14%提高至37.2%，筹资总额由49.6亿元增加至98.6亿元；筹劳总数由5.2亿个增加至14.4亿个……全国各级财政累计投入一事一议财政奖补资金1697.8亿元，带动农民和社会投入4165.3亿元”，累计建成项目135.9万个（国务院农村综合改革工作小组办公室，2013），说明财政奖补的激励效果十分显著。

显然，与2008年以前村民一事一议制度几乎是惨淡经营的状况相比，在财政奖补的激励和引导下，村民一事一议制度被有效地激活了，农民的物质投入和参与热情显著提高。财政奖补有效破解了村级公共品供给中的合作困境（李秀义、刘伟平，2015），促进了村级公共品的供给（余丽燕，2015）。近年来，学术界对于村民一事一议制度绩效的研究日益丰富，已经形成了一些比较有影响力和说服力的研究成果。其中，何文盛等（2015）以甘肃省6县（区）为例，构建了对村民一事一

^①参见《总结新经验，明确新任务，全面推进村级公益事业建设一事一议财政奖补工作》，<https://wenku.baidu.com/view/7edcc9492b160b4e767fcf8d.html>。

议制度进行绩效评价的五个最重要的指标。除此之外，他们团队还对村民一事一议财政奖补政策执行过程中绩效偏差的影响因素进行了细致的考察，提出了优化一事一议财政奖补政策绩效的方法（何文盛等，2018）。周密等（2017a）对辽宁省 125 个村的调查发现：在最近 3 年内，获得过一事一议财政奖补的村比未获得一事一议财政奖补的村平均多提供约 1.3 项村级公共产品。徐琰超、尹恒（2017）的分析也指出，“一事一议、财政奖补”制度能够纠正单纯“一事一议”模式的问题，有助于提高村民的福利和公共品供给的水平；此外，他们的研究还发现，随着政府财政奖补资金比例的提高，村庄公共物品供给的规模也在不断扩大。时任财政部副部长胡静林曾经感慨道：“在推进一事一议财政奖补工作中，各地注重把民主和民生、国家力量和农民力量、自下而上决策与自上而下补助有机结合起来，调动了各方参与村级公益事业建设的积极性，掀起了多年少有的村级公益事业建设高潮，赢得了广大基层干部和农民群众的衷心拥护”（国务院农村综合改革工作小组办公室，2013）。这也在一定程度上说明：必须要丢掉那种单靠农民就可以建好村级公益事业的幻想，政府在村级公共品供给中具有不可推卸的责任和不可替代的作用。

党的十八大以后，民生事业的建设和改善成为了进一步深化改革和转变经济发展方式的重要抓手。在此背景下，国家进一步加大对农业农村的政策支持和财政投入力度，为包括村级公益事业建设在内的农村政治、经济、社会和文化等各个方面的建设与发展都提供了一个更加有利的外部环境和物质基础。在此过程中，村民一事一议制度也出现了新的变局。

五、集中式决策对民主式决策的替代：2013 年以来的新趋向及其问题

2013 年以来，随着国家对农业农村领域财政投入力度的进一步加大，村民一事一议制度面临以下两个方面的新情况：

一方面，从村民一事一议制度的外部环境而言，随着财政投入的进一步增加，这一制度受项目制等的冲击和挑战，重要性反而有所下降。这是因为，在国家投入到农业农村的巨量财政资源中，绝大部分资金并不是以村民一事一议制度作为平台或载体输送的。其中有少数是直接拨付到了农户个体，而更多的则是通过各个条条部门以项目制作为平台和载体输送，公共财政资金分散在了各个部门的各种各样的涉农项目中。比如，行政村范围内的水利项目，原本属于村民一事一议制度的基本议事范围，但在项目制背景下，却也可以被纳入到水利部门的小农水项目中。再比如，村内道路建设，原本也是属于村民一事一议制度的基本议事范围，但在项目制背景下，却也可以被纳入交通部门的“村村通”项目中。这种情况，从积极层面上说，是使村级公共品供给有了更多的制度选择（周密等，2017b）；但从消极层面上说，则是使村民一事一议制度的制度环境更加复杂化，重要性和吸引力都出现了相对下降的倾向。

另一方面，从村民一事一议制度的内部结构上看，随着财政投入的进一步加大，村级公共品的投入结构也发生了显著改变，即从“农民筹资筹劳和国家财政奖补并重”向“以国家财政奖补为主、农民筹资筹劳为辅”的结构转变。更有甚者，考虑到国家对筹资筹劳有严格的上限规定，再加上在组织农民筹资筹劳的过程中会涉及大量而又复杂的群众工作，不少地区在通过村民一事一议制度开

展村级公益事业建设的过程中，逐渐放弃了农民民主决策、筹资筹劳环节，转而直接以国家财政奖补资金作为村级公共品供给的主要资金来源。而在 2013 年 5 月的全国一事一议财政奖补工作会议上，有关部门关于“一事一议筹资奖补资金的分配不与农民筹资筹劳挂钩”的规定，进一步削弱了财政奖补对筹资筹劳的激励和调动作用，使“一些群众误以为公益事业将由政府和集体包办，农民筹资筹劳数量出现大幅下滑。2013~2015 年，农民筹资筹劳数量分别为 302.57 亿元、162.84 亿元、186.74 亿元；农民人均分别为 31.2 元、16.8 元、19.2 元，与 2012 年的 41.7 元相比，下降幅度分别为 25.2%、59.7%、54.1%。据宁夏反映，近年一些县区一事一议项目没有筹资筹劳，建设投入几乎全部为财政奖补资金”（刘强，2017）。实际上，这个情况并不是宁夏独有，而是在全国都非常普遍。

由于一事一议民主决策环节被绕开或虚化了，农民便也就实质性地失去了决策的权力，转而由财政奖补项目的发包方和争取财政奖补项目的基层干部根据项目要求自上而下地做决策。这就是说，在村级公共品的投入结构中，国家公共财政资金占据了越来越大的份额和越来越重要的地位，逐渐改变了此前主要是由农民在公共财政制度之外承担投入责任的格局；与投入方式的转变相伴而生的是决策方式的改变，即民主式决策方式逐渐向集中式决策方式转变，这是国家进一步加大对农业农村公共财政投入力度之后的一个意料之外的结果。这个结果进而也使得村民一事一议制度“项目化”了。结合以上两种新情况，就可以不难发现：项目制度大有取代村民一事一议制度成为中国村级公共品供给的主要模式的新趋向。

近年来，随着项目制度逐渐成为国家向农业农村领域输入巨额财政资源的一种重要方式，学术界关于公共财政资源以项目制度为载体“下乡进村”的过程中所引发的问题的研究成果十分丰富（田孟、苏莉，2016）。其中，关于项目制度的优点，主要在于：项目制度给公共财政资金戴上了一项“帽子”，即将公共财政“专项化”了，从而有助于确保国家自上而下的决策和意图能够得到与之相匹配的物质资源的相应保障，避免了公共财政资金在科层体系内部自上而下层层传递过程中经常出现的被克扣、截留、挪用和其他跑冒滴漏的现象（周飞舟，2012；渠敬东，2012）。由此可见，项目制度是在既有的科层制框架之内，通过对政府的重塑，有效避免了传统的科层制中经常出现的“委托-代理”困境（桂华，2015）。

遗憾的是，项目制度对于科层制的优化并不能掩盖其在农村公共品供给方面的笨重感和低效率。从投入和决策的角度看，项目制度具有非常典型的制度内集中式供给特征。由于背靠公共财政制度，这一制度在投入方面具有良好的稳定性；但在决策方面，由于决策权力高度集中在项目发包方的手中，在专业和科学的名义下，通过专家的论证和较高的行政权威，项目制度天然具有抑制作为需求方和受益者的农民自下而上地表达需求偏好的倾向性。学界有不少研究指出：由于难以与分散的小农实现有效对接，国家公共财政资源的项目式供给模式正在形成以项目部门、灰黑势力、无公德的乡村精英和农民私人等为主的“分利秩序”（贺雪峰，2013；李祖佩，2013；王海娟、贺雪峰，2015；李祖佩，2015），酝酿着农村公共品供给的“内卷化”危机（陈锋，2015），并最终危及国家政权的自主性与合法性。

为什么项目制度在提供村内户外的道路、水利、路灯、桥梁等小型或微型的公共品方面的效率十分低下，甚至举步维艰？其中，一方面固然有项目制本身还不够健全和完善、相应的配套政策和人财物等基础资源相对不足、政策执行者的经验相对缺乏等方面的原因；而另一方面，更为重要的是，它还与小微型公共品本身的性质密切相关。小微型公共品与特定人群的需求偏好有着非常密切的关系：对于不同的人群，即使是同样的小微型公共品也需要有不同的具体内容和供给方式，否则便有可能造成供给与需求的错位。也就是说，小微型公共品往往涉及到非常多的、但却最终都能够影响到公共事务成败的一些隐秘而又微妙的知识，这是个信息高度不对称的领域。为此，需要通过将力量分散开来，下放决策权，形成扁平化的组织结构，尽可能地克服信息不对称性，使供需双方能够比较便捷、顺畅地衔接和互动。其中，最理想的模式是把供需双方合而为一，从而彻底取消造成信息不对称性的基础。

村内户外的公共品供给不仅牵涉到具体的工程技术，还涉及到村域范围内复杂的公共治理。它不仅包括具体的“事”，也包括具体的“人”及其所形成的特定社会关系。项目制的问题在于，农民在项目制的具体运作过程中缺乏行之有效的表达渠道和参与机会，面临较高的制度壁垒和成本，造成国家投入到农村的财政资源难以转化成村域范围内的治理能力，并且财政资源投入的增加也难以推动村域治理能力的有效提升，最终影响到了村级公共品供给和财政资源投入的实际效果。

以上从学理层面简要解释了项目制度在供给村级公共品方面的效率为什么会十分低下的原因。自新世纪以来，中国公共财政资源大规模下乡的实践早已证明，公共财政资金的项目化供给解决不了农民的参与问题，以制度内集中式供给为基本特征的项目制度难以担当起开展村级公益事业建设的重要使命（王海娟，2015），故而不能、也不应作为中国村级公共品供给的主导性模式。而具有典型的扁平化组织特征的制度内民主式供给模式与中国农村的实际情况更加符合，因而应当是中国村级公共品供给体制变革与机制创新的一个基本方向。

六、小结与建议

确保农村公共品能够得到充分有效的供给，是实施乡村振兴战略的一项基础性工程。作为农村公共品的一个重要组成部分，村级公共品距离农民最近、与农民的利益最直接，特殊性也最为明显。农村公共品供给中的最后一公里难题，往往就发生在村内户外的范围之内。对于基层民生事业的最后一公里难题，既有的理论解释很多，但面对近年来全国各地的制度实践和创新，都显得解释力不足，至多只能解释其中的部分问题，具有明显的片面性。从村级公共品供给的结构和过程来看，涉及到国家与农民的关系、农民与农民之间的关系，以及当我们把基层组织独立出来以后，在国家、基层组织和农民三者之间更为复杂的关系。其中，决策方式和投入方式既是上述关系的关键性内容，同时也是村级公共品供给的两大支柱。

在国家与农民关系的视角和框架之下，决策方式可以分为民主式决策与集中式决策两个基本类型，而投入方式则可以分为制度内投入和制度外投入两个基本类型。由此，本文建构出了关于村级公共品供给的四种基本模式，并从筹资的稳定性程度和供需衔接的畅通性程度两个方面对上述这四

种村级公共品供给基本模式的稳定性和有效性作出了分析与评价。改革开放以来，尤其是取消农业税以来，中国村级公共品供给的实践经历了很多次的制度变迁。

众所周知，新世纪以来，村民一事一议制度逐渐成为了中国村级公共品供给的基本制度。本文通过考察村民一事一议制度的发展历程，得到了对于中国村级公共品供给历程的以下几个认识：首先，在2000~2007年期间，制度变迁主要体现在决策方式上，即从集中式决策向民主式决策的变迁；其次，在2008~2012年期间，制度变迁主要体现在投入方式上，即从制度外投入向制度内投入的创新；最后，在2013年以后，也即十八大以来，随着国家财政支农惠农力度的进一步加大，不仅决策方式出现了新的变局，而且村级公共品供给的外部环境也发生了巨变，即项目制度大有取代村民一事一议制度之势。目前，中国村级公共品供给面临新的制度选择：要么废除村民一事一议制度，全面实行以项目制度为核心的制度内集中式供给模式；要么完善村民一事一议制度，坚持实行制度内民主式供给模式。

近年来，中国巨额的财政资源大都是以项目制度为平台或载体输入到农业农村，但制度实践的结果却是出现了十分普遍而又严重的“最后一公里难题”，其中的关键是农民的需求偏好缺乏表达的实质性空间，农民的参与权难以落到实处，农民的主动性和积极性严重不足。从学理上看，一方面，中国农村目前仍然是以小农作为主要群体，分散、细碎，并且剩余有限，农民集体行动的能力和自觉性普遍不高，在这样的背景下，村级公共品供给需要公共财政承担主要的投入责任，并引导和动员农民在力所能及的前提下投入他们的自有资源。另一方面，中国不同地区农村的经济和社会差异极大，不同地区的农民对于村内户外的公共品往往有着非常差异化的需求偏好，为了使供需双方能够更好地衔接起来，降低信息成本，需要将决策权力尽量地分散下去，使组织结构尽量地扁平化，从而提高村级公共品供给的效率。显然，以民主选举、民主决策、民主管理和民主监督等“四个民主”为核心内容的基层民主制度，正是供给村级公共品的一种比较适宜的体制机制安排。由此观之，项目制度虽然非常直接地明确了政府的投入责任问题，但却难以保障财政资金的使用效率；而通过完善村民一事一议制度，实行制度内民主式的村级公共品供给模式，即在确保由国家公共财政制度承担主要投入责任的前提下，赋予村民以民主协商的方式自主作出包括村级公共品供给在内的各项村务决策，将能够非常有效地破解当前中国农村基层民生事业面临的最后一公里难题。

通过与项目制度即制度内集中式供给模式的比较，不难发现：制度内民主式供给模式的基本逻辑是在推进基层民主制度建设的基础之上改善农村基层的民生事业。概括地说，即是发挥“民主的民生绩效”。实际上，在中国进入到公共财政资源大规模下乡的新阶段以后，不管是通过项目制的方式输送财政资源，还是以村民一事一议制度作为载体输送财政资源，在村级公共品供给的过程中，都比较普遍地出现了农民群体的决策权相对弱化的现象及问题。其中，对于项目制来说，面临的是农民如何获得更多的决策和参与权问题；而对于一事一议制度来说，是如何巩固农民既有的决策权问题。反过来说，决策权过度集中在行政官僚、技术专家、资本及村干部个人等强势主体手上，造成了包括村级公共品在内的农村公共品供给出现效率损失，影响了基层民生事业的绩效。为了破解这个问题，中国一些地区已率先开展了多种形式和不同层次的分权、限权实践，使农民获得更多的

参与和决策权，提高公共品供给的绩效，其中浙江宁海开展的“村级权力清单 36 条”就是尝试发挥民主的民生绩效的一个新实践（李人庆，2014；褚银良，2015；巢小丽，2016；王向阳、沈迁，2018）。

除此之外，最早由世界银行等国际组织在 20 世纪 90 年代开始提出、并在 2005 年左右通过与国务院扶贫办等有关部门合作的方式引入到中国的“社区主导发展”（以下简称“CDD”）理念及其项目实践模式，客观上也是本文提出的发挥民主的民生绩效的一个重要体现。CDD 的理念最早是被应用到了中国的贫困治理领域，其中的核心思想是向农民群体赋权，把决策权交给社区群体，拓宽农民参与社区发展的范围和范围和能力，提高自上而下的扶贫资源回应农民实际需要的能力和效率（高伟，2008；孙同全、孙贝贝，2013；曲海燕等，2018a；曲海燕等，2018b）。显然，这与本文的核心观点是非常一致的。实践证明，CDD 模式确实有效地提高了贫困治理的绩效（曲海燕等，2018b），促进了草地等公共资源的可持续管理（陈秋红，2011），这些实践也在一定程度上证明了发挥民主的民生绩效的科学性和有效性。

实际上，党中央、国务院对于发挥民主的民生绩效也有很充分的认识。早在 2015 年 4 月 30 日中共中央政治局第二十二次集体学习时，习近平总书记便已经明确提出：“农村要发展，根本要依靠亿万农民。要坚持不懈推进农村改革和制度创新，充分发挥亿万农民主体作用和首创精神，不断解放和发展农村社会生产力，激发农村发展活力”。此后，他又多次强调：“要尊重广大农民意愿，激活乡村振兴内生动力”、“发挥好农民主体作用”、“充分调动亿万农民的积极性、主动性、创造性”等（中共中央党史和文献研究院，2019）。他这些论述彰显了党和政府对于通过基层民主协商实现农村公共事物有效治理这一规律的深刻认识和相应工作的高度重视。总而言之，完善村民一事一议制度，不仅是国家自上而下的要求，更是村级公共品自身的内在需要，应当作为村级公共品制度改革的基本方向。

参考文献

- 1.曹攀峰，2007：《农业信息化：“最后一公里”的终结》，《调研世界》第 4 期。
- 2.巢小丽，2016：《乡村治理现代化的建构逻辑：宁海 36 条政策绩效分析》，《中国行政管理》第 8 期。
- 3.陈柏峰，2011：《村庄公共品供给中的“好混混”》，《青年研究》第 3 期。
- 4.陈锋，2015：《分利秩序与基层治理内卷化：资源输入背景下的乡村治理逻辑》，《社会》第 3 期。
- 5.陈杰，2017：《45 件代表建议带来 5 亿投资，打通出行“最后一公里”》，《中国人大》第 16 期。
- 6.陈秋红，2011：《社区主导型草地共管模式：成效与机制——基于社会资本视角的分析》，《中国农村经济》第 5 期。
- 7.陈硕、朱琳，2015：《基层地区差异与政策实施——以农村地区“一事一议”为例》，《中国农村经济》第 2 期。
- 8.陈锡文，2004：《我国农田水利建设形势严峻》，《中国农机》第 12 期。
- 9.陈锡文，2018：《乡村振兴是关系中国全面发展，并最终建设现代化强国的大事》，《中国农业文摘·农业工程》第 1 期。

- 10.褚银良, 2015: 《宁海小微权力清单改革实践与思考》, 《政策瞭望》第6期。
- 11.高伟, 2008: 《社区主导型发展与新农村建设》, 《经济研究参考》第3期。
- 12.桂华, 2014: 《项目制与农村公共品供给体制分析——以农地整治为例》, 《政治学研究》第4期。
- 13.国务院农村综合改革工作小组办公室编, 2013: 《村级公益事业建设一事一议财政奖补: 转型与升级》, 北京: 中国财政经济出版社。
- 14.何文盛、何志才、唐序康、包丽美, 2018: 《“一事一议”财政奖补政策绩效偏差及影响因素——基于甘肃省10个县(区)的质化研究》, 《公共管理学报》第2期。
- 15.何文盛、姜雅婷、王焱, 2015: 《村级公益事业建设一事一议财政奖补政策绩效评价——以甘肃省6县(区)为例》, 《中国农村观察》第3期。
- 16.贺雪峰, 2013: 《小农立场》, 北京: 中国政法大学出版社。
- 17.贺雪峰、罗兴佐, 2006: 《论农村公共物品供给中的均衡》, 《经济学家》第1期。
- 18.胡静林, 2013: 《深入学习领会党的十八大精神, 加快一事一议财政奖补政策转型升级》, 《农村财政与财务》第7期。
- 19.黄坚, 2006a: 《“一事一议”下村级公益的困境与出路》, 《乡镇经济》第1期;
- 20.黄坚, 2006b: 《村级“一事一议”: 目标冲突与政策定位》, 《调研世界》第2期。
- 21.黄坚, 2006c: 《论“一事一议”的制度困境及其重构》, 《农村经济》第11期。
- 22.李琳, 2011: 《“零农业税”不等于“零负担”》, 《农业经营管理》第11期。
- 23.李人庆, 2014: 《浙江宁海小微权力清单改革的案例研究》, 《中国发展观察》第10期。
- 24.李秀义、刘伟平, 2015: 《财政奖补后村庄公益事业建设合作困境的破解——基于福建39个村庄的实证分析》, 《农林经济管理学报》第1期。
- 25.李元洪、桂华, 2018: 《分配型民主机制下农村公共品供给模式研究》, 《中州学刊》第7期。
- 26.李祖佩, 2013: 《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》第4期。
- 27.李祖佩, 2015: 《分利秩序: 鸽镇的项目运作与乡村治理(2007-2013)》, 北京: 社会科学文献出版社。
- 28.林尚立, 2012: 《民主与民生: 人民民主的中国逻辑》, 《北京大学学报》(哲学社会科学版)第1期。
- 29.林万龙, 2007: 《中国农村公共服务供求的结构性失衡: 表现及成因》, 《管理世界》第9期。
- 30.刘建平、陈文琼, 2016: 《“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》, 《中国行政管理》第2期。
- 31.刘强, 2017: 《一事一议筹资筹劳与财政奖补: 历史回顾与政策建议》, 《农村经营管理》第11期。
- 32.罗兴佐, 2008: 《对当前若干农田水利政策的反思》, 《调研世界》第1期。
- 33.罗兴佐, 王琼, 2006: 《“一事一议”难题与农田水利供给困境》, 《调研世界》第4期。
- 34.马宝成, 2003: 《税费改革、“一事一议”与村级治理的困境》, 《中国行政管理》第9期。
- 35.孟昭智, 2007: 《对农村“一事一议”制度的反思》, 《中州学刊》第3期。
- 36.齐飞、周新群、吴政文、张学军, 2017: 《农业现代化过程中基础设施工程化路径与方法》, 《农业工程学报》第5期。

- 37.曲海燕、张斌、吴国宝, 2018a: 《社区主导发展在中国的实践述评及启示》, 《世界农业》第12期。
- 38.曲海燕、张斌、吴国宝, 2018b: 《社区动力的激发对精准扶贫的启示——基于社区主导发展理论的概述、演变与争议》, 《理论月刊》第9期。
- 39.申端锋, 2009: 《治权与维权: 和平乡农民上访与乡村治理(1978-2008)》, 华中科技大学博士学位论文。
- 40.孙同全、孙贝贝, 2013: 《社区主导发展理论与实践述评》, 《中国农村观察》第4期。
- 41.田孟、苏莉, 2016: 《转型期财政项目制研究述评》, 《湖南农业大学学报》(社会科学版)第6期。
- 42.王海娟, 2015: 《项目制与农村公共品供给“最后一公里”难题》, 《华中农业大学学报》(社会科学版)第4期。
- 43.王海娟、贺雪峰, 2015: 《资源下乡与分利秩序的形成》, 《学习与探索》第2期。
- 44.王绍光, 2002: 《美国进步时代的启示》, 北京: 中国财政经济出版社。
- 45.王绍光, 2006: 《中国公共政策议程设置的模式》, 《中国社会科学》第6期。
- 46.王向阳、沈迁, 2018: 《村庄乱象、制度创新与规则之治——基于“宁海36条”的田野调研》, 《治理现代化研究》第4期。
- 47.王振标, 2018: 《论村内公共权力的强制性——从一事一议的制度困境谈起》, 《中国农村观察》第6期。
- 48.项继权、李晓鹏, 2014: 《“一事一议财政奖补”: 我国农村公共物品供给的新机制》, 《江苏行政学院学报》第2期。
- 49.徐琰超、尹恒, 2017: 《村民自愿与财政补助: 中国村庄公共物品配置的新模式》, 《经济学动态》第11期。
- 50.杨华、王会, 2011: 《重塑农村基层组织的治理责任——理解税费改革后乡村治理困境的一个框架》, 《南京农业大学学报》第2期。
- 51.余丽燕, 2015: 《“一事一议”农村公共产品供给分析——基于福建省的调查》, 《农业经济问题》第3期。
- 52.中共中央党史和文献研究院编, 2019: 《习近平关于“三农”工作论述摘编》, 北京: 中央文献出版社。
- 53.周密、刘华、屈小博、黄利, 2017a: 《一事一议财政奖补制度对村级公共投资项目的影晌》, 《西北农林科技大学学报》(社会科学版)第5期。
- 53.周密、张广胜、刘华、王晓瑞, 2017b: 《一事一议财政奖补制度实施的双重效应及其协调机制——基于空间计量模型的实证分析》, 《中国农村经济》第3期。
- 54.周密、谭晓婷、黄利、陈鹏飞, 2018: 《村级公共产品自愿性供给问题研究——基于“一事一议”制度的运行机制及绩效视角》, 北京: 中国农业出版社。
- 55.Harry de Gorter, and David Zilberman, 1990, “On the Political Economy of Public Good Inputs in Agriculture”, *American Journal of Agricultural Economics*, 72(1): 131-137.

(作者单位: 武汉大学社会学系)

(责任编辑: 午言)

Bringing Democracy into Full Play in People's Livelihood Performance: Institutional Choice of Village-level Public Goods Supply

Tian Meng

Abstract: The “last one-kilometer dilemma” of rural grassroots people's livelihood has become a huge obstacle to the implementation of rural revitalization strategy. The decision-making mode and investment mode are two pillars of rural grassroots people's livelihood. This article divides decision-making mode into democratic decision-making mode and centralized decision-making mode, and divides investment mode into in-system investment and out-of-system investment, thus constructing four basic modes of village-level public goods supply. This study finds that, from 2000 to 2007, the main aspect of institutional change was decision-making mode, that is, from centralized decision-making to democratic decision-making. From 2008 to 2012, institutional change mainly happened from out-of-system investment to in-system investment. After 2013, with the change in investment mode, new trends have emerged in decision-making mode. The project system has the potential to replace the villagers' one-case-one-discussion system, which indicates that the supply of village-level public goods in China is facing new institutional choices. Based on analyzing the practical effect of the project system and the basic nature and characteristics of village-level public goods, this article holds that the project system with the basic characteristics of centralized supply within the system can hardly fulfill the mission of the construction of village-level public welfare undertakings, while the villagers' one-case-one-discussion system with the characteristics of democratic supply within the system is more in line with the reality in rural China. In other words, bringing democracy into full play in people's livelihood performance should be a basic direction for the institutional change and mechanism innovation of China's village-level public goods supply system.

Key Words: Village-level Public Goods; Last One-kilometer Dilemma; One-case-one-discussion System; Project System; Performance of People's Livelihood in the Democratic System