

农村公共品供给中的“市场包干制”： 运作模式与实践逻辑*

安永军

摘要：建设与分散小农户有效对接的公共品供给机制是乡村善治的关键命题。国家在外部监控的前提下将公共品供给事务承包给私人主体，生成了“市场包干制”，它能够实现前台治理与后台治理的分离，形成了双层治理格局。市场机制能够通过激励清晰化实现服务专业化，而村社组织的支持能够降低协调成本，二者协同实现水利体系与分散小农的高效对接。由此可见，国家是公共品供给的第一责任主体，高效的公共品供给离不开国家的引导与支持；而市场机制具有调动积极性的优势，国家在有效监控的前提下利用市场机制的优势能够提高公共品供给效率。

关键词：公共品供给 农田水利 用水户协会 村社组织 基层治理

中图分类号：C913 **文献标识码：**A

一、引言

中国是一个小农国家，建立与分散小农户的需求有效对接的公共品供给机制是实现乡村善治的关键命题。一方面，公共品供给必须及时回应农户的生产生活需求，供给与需求有效对接；另一方面，公共品供给必须是低成本的，在农户的承受范围以内。小农户需要的是低成本高效率的公共品供给机制。

如何实现高效的公共品供给是学界共同关心的核心问题，但是，在农村公共品供给主体这个问题上，却存在很大的争论。概括而言，主要有两大观点。一是国家派的观点，认为国家应当在公共品供给中发挥主导作用，这派学者所强调的国家主要是指国家在农村的代理人——村社组织。公共品供给最核心的问题是要解决搭便车问题，这导致分散小农户的合作成本非常高昂，村社组织借助国家的强制力支持才能降低合作成本，是与小农户有效对接的最有效的组织载体（贺雪峰、罗兴佐，2006；贺雪峰、郭亮，2010）。二是市场派的观点，认为市场应当成为农村公共品供给的主导力量。

*本文系国家社会科学基金“基于小农户需求的农业社会化服务的内生性发展路径研究”（编号：18BSH040）的阶段性成果。感谢中国乡村治理研究中心宁夏平罗调研团队的全体成员，调研现场的集体讨论给予了笔者很大的启发。感谢匿名评审专家的修改建议。当然，文责自负。

这派学者认为行政主导的国家供给模式太过单一僵化，国家缺乏积极性回应农民日益分化的公共品需求，供需之间存在错位，而市场化引入的私人供给模式则能够实现产权明晰化，进而调动起社会内部的积极性，通过市场竞争提高公共品供给的效率并实现供需匹配（林万龙，2001；张军、蒋维，1998）。

实际上，无论是国家主导还是市场主导，两种供给主体都存在一定的局限，都可能会失灵。国家与市场之间并不必然是对立的关系，二者也可以是协作的关系（刘建平、龚冬生，2005），关键是如何整合二者的优势，生成一种更加有效的公共品供给模式。因此，应当跳出供给主体的认识角度，转而从更加具有包容性的供给方式的角度来认识公共品供给问题，应当探索什么样的公共品供给方式更加高效。

本文以宁夏平罗县头闸镇的农田水利灌溉为经验基础，提出一种新的国家与市场可以兼容的公共品供给模式，并称之为“市场包干制”。通过对“市场包干制”的分析，本文进一步探析国家与市场在公共品供给中的角色。

二、市场失灵与国家归位：“市场包干制”的生成

宁夏平罗县的水利灌溉属于大水利工程，只能在支渠这一层级建立对农户的排他性，支渠因此成为水利工程与小农户对接的接口，也是小农户达成集体行动的组织边界。而政府对于公共品供给的制度供给也主要围绕着如何达成支渠一级农户的有效集体行动来进行，在经历了水利市场化的困局以后，生成了运作有效的“市场包干制”。

（一）支渠：水利工程与小农户对接的接口

惠农渠是一个大型的引黄灌溉水利工程，干渠最大引水流量 97 立方米/秒，全长 256 公里，灌溉面积 113.4 万亩。惠农渠由宁夏回族自治区水利厅下属的惠农渠管理处管理，下设 9 个水利所分段管理，头闸镇归第六水管所管理，位于下游灌区。水管所主要是作为供水单位而存在，负责调配水源并收取水费。为了便于管理，惠农渠管理处对全灌区的种植结构进行限制，上游 4 个水管所为稻作区，一年放 8 轮水，下游 5 个水管所为旱作区，一年放 5 轮水。头闸镇所属的第六水管所为旱作区，旱作区的 5 轮水是以主要作物小麦的生长周期来安排的，玉米、葵花等其他旱作物服从于小麦的灌溉周期。

头闸镇的水利灌溉在支渠以外可以排他，在支渠以内则具有非排他性，支渠是一个最小灌溉单位，是水利工程和小农户实现对接的接口。惠农渠灌区的渠道体系共分为干、支、斗、农四级^①。惠农渠第六水管所的灌溉面积为 9 万多亩，共有支渠 79 条。支渠的大小不一，平均每条支渠的灌溉面积 1100 多亩，较大的支渠灌溉面积能够达到 8000~10000 亩。水管所选择以支渠为单位来调配

^①干渠直接从黄河引水向全灌区输送，支渠、斗渠和农渠则依次从更上一级的干渠、支渠和斗渠开口引水，农渠是到达农户地头的最末一级渠道。支渠上的阀门由水管所的管理员直接管理，借此能够实现对水源的技术性控制。因此，只有在支渠这一级水管所才能建立对农户的排他性，在支渠以内农户之间用水具有非排他性。

水源和计量总用水量，并按照政府规定的水价计算总水费，这使得支渠成为一个最小灌溉单位，支渠范围内的农户必须组织起来，达成集体行动，以将水管所的水进一步引到各个农户的农田之中。支渠范围内的分散小农户与水管所之间就需要一个中间组织来对接，这个中间组织就是水利末端系统，是公共品供给的“最后一公里”（李元洪、桂华，2018），它直接关系到农田水利的运转效率。因此，支渠成为农户达成集体行动的组织边界^①。奥斯特罗姆（2000）指出公共品供给在无法建立排他性的情况下会出现搭便车问题，而在支渠这一最小灌溉单位内，水利供给不具有排他性，从而为搭便车创造了条件（奥斯特罗姆，2000），因此会出现“水灌下去、钱收不上来”的钉子户。以支渠的平均灌溉面积1100亩、户均15亩计算，支渠范围内涉及的农户平均数量为73户，支渠灌溉需要与数量众多的分散小农户打交道，就会产生极高的协调成本，尤其是钉子户的治理更是难点所在。这个协调成本能否消化是影响集体行动成败的关键。

（二）国家退场与市场失灵：水利市场化的困局

税费改革以前，农田水利的末端系统由村社组织直接进行组织，可以称之为行政主导的水利秩序。在行政主导阶段，村社组织雇用一名支渠长在灌溉时间与水管所对接为村民放水；而水费则以共同生产费的名义与农业税费捆绑在一起，由村社组织统一收取，再缴纳给水管所。在此一阶段，水利秩序运行良好，这主要得益于农业税费汲取所具有的强制性。

税费改革之后，税费汲取上的国家强制性授权被取消，共同生产费的收取也面临困境，地方政府随之对水利制度进行了市场化改革，此一阶段可以称之为完全市场化的水利秩序。在此一阶段，农田水利的组织方式是以支渠为单位将水利供给承包给私人来承担，由承包人向农户供水并收取水费，并与水管所对接，替代了之前村社组织的角色。承包人由村社组织选拔，自负盈亏。承包制确立了承包人对水的私有产权，其角色相当于中间商，在向水管所购买水资源之后转而卖给农户并从中赚取差价。地方政府与村社组织通过承包制将水利供给与基层治理脱钩，而完全交给市场化的私人来承担。

完全市场化的水利供给为了治理钉子户引入私人暴力，最终转变为水利供给的成本，导致水费失控和农民负担加重。承包人一般超越了自然村的范围，与村民之间的社会关联较为松散，难以依靠熟人社会内部的社会资本治理钉子户；而法律对产权的保护也非常不足，向法院起诉钉子户的时间成本极高且缺少强制约束力。在上述合法手段无法约束钉子户的情况下，承包人只能采用私人暴力的方式来治理钉子户，水利市场化中出现了“南霸天”（贺雪峰，2017）。承包人一般是村庄中或者村庄外资金实力较强、势力较大的“狠人”，如果不“狠”，就做不了承包人。在私人暴力的保护下，承包人又会通过各种方式增加水费，赚取超额利润，成为谋利型的乡村精英（刘敏，2015）。承包人经常使用的手段主要有两个：一是搭车收费，即利用农户对实际水费的不知情加收水费；二是扩大收费面积，即对本不属于计费范围的开荒地也收取水费。在承包人私自提高水费的情况下，

^①需要说明的是，支渠的分布与行政边界不完全吻合，但由于大部分支渠都在行政村范围内，水利灌溉也是在行政村范围内组织的，跨村的支渠由灌溉面积最大的行政村牵头组织。

农户通过拖欠乃至拒交的手段来抵制，这进一步提高了收费的难度，也加剧了水费收取的暴力性。

地方政府和村社组织对于完全市场化所产生的问题，则采取不出事就不介入的消极态度（贺雪峰、刘岳，2010）。地方政府和村社组织的关注点是确保水利供给的有效性，防止因为水利供给不足导致的农民利益受损，否则会引起农民上访，成为基层治理的负担。私人供给能够将水及时供给到户，避免水利供给不足从而引发治理矛盾。完全市场化下的暴力供给方式能够形成一种短期的均衡，解决了钉子户治理难题，减轻了基层治理负担，将地方政府和村社组织从水利供给事务中解放出来，因此地方政府和村社组织对其产生的问题采取忽视的态度。

总之，完全市场化的水利供给方式虽能把水灌下去把钱收上来，然而是以引入私人暴力为前提的，暴力引入推高了农户用水成本，并且会消解基层政权的合法性，这在经济上不高效、政治上不合法。这说明，在完全市场化的水利秩序中市场是失灵的。

（三）国家归位与制度供给：“市场包干制”的生成

为了解决市场放任所导致的暴力泛滥问题，地方政府从2007年推行用水户协会改革，加强了对承包人的监督和控制。用水户协会由乡镇水利站主导成立，将各村各个支渠的承包人纳入其中进行管理，成员除了承包人以外，还包括乡镇水利站的站长；用水户协会拥有自己的独立账目，由乡镇财经站派人兼任会计进行管理。用水户协会表面上是民间组织，背后还是由乡镇水利站控制，水利站主要通过经济手段控制支渠承包人。一是“小票”制度，即水管所将水费直接计算到户，以户为单位开具正式发票。首先，这需要地方水利部门与水管所的联动，先由乡镇水利站将各户灌溉面积报给水管所，水管所再根据当年总水费结合各户灌溉面积算出每户的水费，并开具机打发票；其次，通过乡镇的大力宣传，农户在缴纳水费时要求提供“小票”，否则拒绝缴纳。二是账目管理制度，即承包人将水费交给水管所，水管所再将其中的30%返还给用水户协会，协会再将其中的30%返还给承包人。这样一来承包人的利润就被固定化了，约为总水费的9%，而水利站也可以通过账目返还的手段控制用水户协会。

用水户协会改革的核心在于限制承包人的盈利空间，使其处于透明状态和合理区间内。有学者指出，水利设施的盈利能力是吸引社会资源介入和产权制度改革的关键（宋洪远、吴仲斌，2009）。在改革之前，水管所和农户之间存在信息不对称，承包人作为中间人就可以借此从中加收水费、赚取超额差价。正因为水利承包的盈利空间非常大，所以才会吸引暴力因素的介入。改革以后，承包人追求超额利润的空间被堵死了：“小票”制度消除了水管所与农户之间的信息不对称，而账目管理制度又将承包人所能获取的盈利空间限制在合理区间内。盈利空间的缩小使得暴力因素的超额利润激励被取消，因为无利可图“狠人”退出了承包人的序列。在这种情况下，承包人发生了精英更替，从“狠人”转变为专业人，专业人一般是之前代表村社组织与水管所对接的支渠长，他们渠道管理经验丰富，并与水管所维持着良好的关系，能够快速协调水源并确保灌溉的及时性，同时能够确保渠道安全使水源顺利抵达农户地头，因此在灌溉服务中具有人力资本优势。

盈利空间的缩小降低了对承包人的激励强度，进而使得承包人与村社组织的关系发生变化。在用水户协会改革以前，盈利空间比较大，承包人所受到的激励强度较高，该职位的竞争非常激烈，

村社组织作为发包方处于主动地位。村社组织之所以愿意挑选“狠人”，是因为“狠人”能够使村社组织从水利供给中退出，使自身的责任最小化。用水户协会改革压缩盈利空间以后，承包人的激励强度降低，竞争程度也迅速减弱，从“卖方市场”转变为“买方市场”，承包人占据主动，村社组织则要想方设法地进行动员才能找到合适且稳定的承包人。这样一来，村社组织也必须重新参与到水利供给中，配合承包人的工作。也即，盈利空间的缩小使得村社组织的责任边界又扩大了。

地方政府主导的用水户协会改革体现了国家力量的回归。国家介入的具体方式就是制度供给，用水户协会是国家介入所依靠的制度工具。通过制度供给，国家从外部对水利市场化的运作建立了控制框架，对其进行引导和监督。本文将国家控制下的市场化水利供给机制称之为“市场包干制”。

（四）“市场包干制”的内涵

“包干制”最初来自经济领域，最有名的是家庭联产承包制改革中的“大包干”。“包干制”中涉及两个主体：一是发包人，二是承包人。所谓“包干”就是发包人将某一事项发包给承包人，赋予承包人一定的自主权，承包人只向发包人缴纳一定的定额利益，这样就实现了产权的清晰化和对承包人的经济激励。在公共行政领域，则形成了“行政包干制”。与经济领域的“包干制”不同，“行政包干制”不能创造出增量财富。“行政包干制”必须实现权力和责任的双重下放，只有赋予下级组织一定的自主空间，才能够激励其积极完成上级组织发包的具体任务（郭亮，2015）。

“市场包干制”也发生在公共行政领域，只是承包人不再是政府内部的下级组织，而是政府外部的市场主体。“市场包干制”具有两个构成部分。一是公共事务发包，公共品的供给属于政府及其下属的村社组织的职责，而政府将其发包给私人承包人承担。二是适度利益激励，承包人要接受政府的外部控制，只能从公共品供给中获得适度的盈利空间；而判断是否适度的一个标准是市场主体的盈利性与公共品供给的公益性的兼容，即保证公共品供给的价格在农户可承受范围之内。

“市场包干制”与完全市场化最大的不同在于国家力量的介入，前者的运行受到国家的约束，国家对承包人建立了外部控制关系，能够有效约束承包人的行为，而后者的运行中国家是缺位的。总的来看，“市场包干制”是国家以市场为手段所实行的一种间接治理方式，如图1所示。

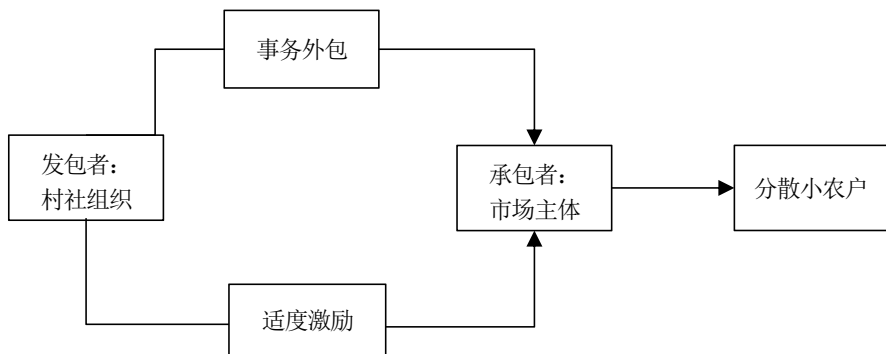


图1 “市场包干制”的内涵

三、前台与后台的分离：“市场包干制”的运作模式

“市场包干制”在生成以后，是如何运作的呢？其有效运作的关键在于形成了政治与经济的前后台分离，即前台治理由承包人承担，通过市场化的方式为农户提供用水服务，后台治理由村社组织承担，通过动员监督对前台治理进行控制。

（一）政治与经济的前后台分离

在“市场包干制”中，存在两层性质不同的关系，即经济关系和政治关系。承包人和农户之间是一种经济关系，承包人为农户提供灌溉服务，而农户则缴费购买承包人的服务，这种情况下的水是一种商品，是“商品水”。经济关系是一种契约关系，具有可退出性。而村社组织与农户之间则是一种政治关系，水利作为影响农户生计的一项基本公共品，本身是村庄治理的固有内容，具有强烈的政治意涵，这种情况下的水是一种具有政治属性的公共品，是“政治水”。政治关系具有不可退出性，村社组织必须确保水利供给的基本秩序。

在“市场包干制”中，发包方村社组织作为农户的代表和承包人建立契约关系，将水利供给事务作为一个整体发包给承包人，从而村社组织与农户之间的政治关系转化为了承包人与农户之间的经济关系。这样一来，承包人成了直接服务农户的主体，通过服务农户来获取适度盈利，同时从外部与村社组织建立关联；而村社组织从水利供给事务中退出，通过动员监督承包人来间接实现有效治理。需要指出的是，村社组织虽然不直接参与水利事务，但是仍然要承担政治上的兜底责任，它必须确保市场服务的有效性，并为后者提供必要的支持。因此，可以将承包人的服务视为前台治理，而将村社组织的动员监督视为后台治理。“市场包干制”的运作模式如图2所示。

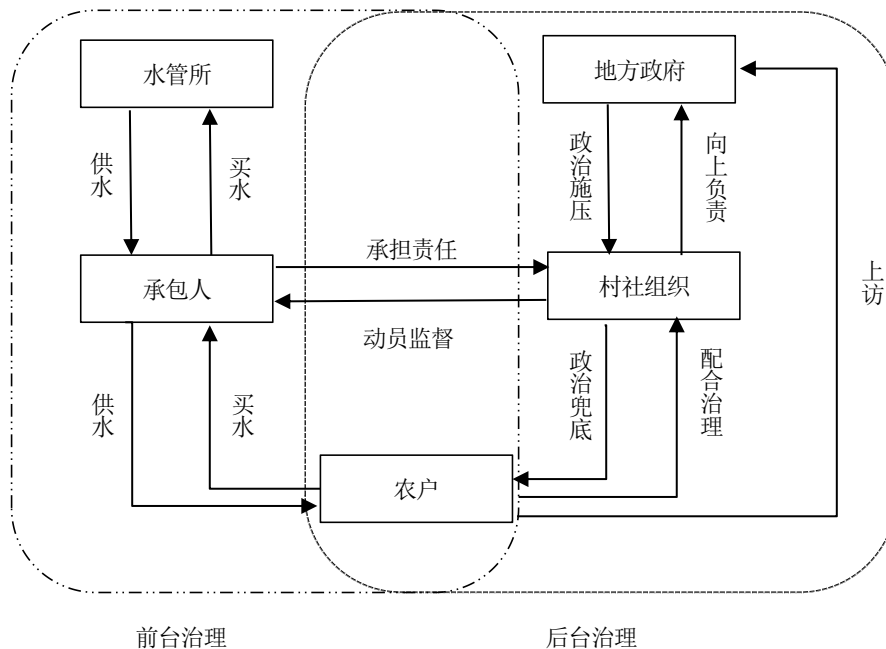


图2 “市场包干制”的运作模式

前台与后台的分离正是“市场包干制”的核心特征。值得指出的是，前台治理与后台治理是相对独立的，但同时二者是作为一个整体存在的，尤其是前台治理是在后台治理的基础上作为后台治理的一个延伸部分而存在的。村社组织的后台治理依托承包人的前台治理形成富有弹性的治理结构，承包人的水利供给服务则借助村社组织获得稳定的运行基础。

（二）前台治理：承包人的水利供给服务

市场机制的引入使得承包人成为介于水管所与农户之间的中间商。首先，承包人以支渠为单位向水管所交钱买水。水管所能够通过技术手段在支渠口对总水量进行测量，将水量作为一个整体卖给承包人。而承包人则必须按时足额缴纳水费，否则水管所则可以在支渠口进行控制，拒绝供水。一般农户每年要放5轮水，其中第3轮最为关键，水管所一般要求在第3轮水之前缴纳80%的水费，否则拒绝供水。也就是说，水管所可以通过技术手段对承包人进行制约，不缴费就不会供水。

而承包人又要与分散小农户对接，将支渠的水按户灌溉到地里。农户则要求承包人必须确保按时足额供水，才愿意缴纳水费，其缴纳水费的积极性取决于承包人供水服务的质量。在这中间存在一个矛盾关系，即“水管所不给钱不放水，农户不放水不给钱”。这就需要承包人自己垫付一定的费用，在放水之后再向农户收取。农户对承包人的制约关系有助于承包人积极提高水利服务的质量。

承包人作为前台治理者对接农户，在农户与村社组织之间建立起了一个“冲突隔离域”，借助前台治理消化了大量的治理矛盾，防止其消解村社组织的治理权威。承包人的利益激励与其服务质量直接相关，因此有足够强的动力积极回应农户的需求，防止因为水利供给不到位从而引发矛盾。而村社组织直接治理的情况下，一旦公共品供给发生问题，就会演变成治理问题^①。

（三）后台治理：村社组织的动员监督

村社组织虽然不直接参与到水利供给事务中，但也是水利供给的责任主体。水利供给发生问题，就会影响到农户的农业收成，导致农户利益受损，农户无法直接对村干部形成制约，但是可以通过上访向地方政府求援（焦长权，2010），而地方政府出于维稳的考虑，又会对村干部进行施压，以使其积极维护水利秩序。正是在这个意义上可以理解头闸镇头闸村村干部的这句话——“水放好了，村干部也就当好了”。

在“市场包干制”中，村社组织不直接介入到水利供给中，而是通过对承包人的动员监督促成水利秩序的良好运行。首先，在盈利空间较小的情况下，村社组织必须积极进行动员才能找到合适的承包人。村干部倾向于选择在村民中具有较高权威、同时与水管所维持良好关系的人，一般都是税费改革之前村里雇用的管水的支渠长，其人力资本优势和职位的性质是匹配的，有能力为农户提供较为优质的服务。但是由于盈利空间比较有限，支渠长做承包人的意愿并不是很高，这就需要村社组织进行动员，包括利用熟人社会的关系进行动员、通过村民代表会议允许承包人多收水费或者

^①2009年，头闸镇的头闸村因为找不到合适的承包人，而由村委会直接管理水利事务。当年村委会的失误导致2组十几户村民未放上第5轮的冬水，2组农户为此多次到县里集体上访。最后县里下派工作组，经过调查后对村委会主任进行了处理。

从办公经费里拿出一部分对承包人进行补贴。

头闸镇的头闸村在用水户协会改革以后，支渠的承包人觉得利润太低不干了，村里先是动员一个村民小组长来做，因为没经验亏损不做了；中间村里代管了一年，结果因为灌溉不到位引发村民上访；村里又动员另外一个小组长来做，并额外补贴 5000 元钱，结果这个小组长自己不愿投入，有事都推给村里，村里也不满意；直到 2011 年村里听说隔壁村的一个承包人做得很好，于是动员其兼任本村的承包人，通过村民代表大会允许其每亩加收 1 元水费，才使得承包人稳定下来。

其次，村社组织积极协助承包人治理钉子户，以降低承包人收缴水费的成本。盈利空间缩小将“狠人”排挤出了承包人职位，但是，承包人如何解决与分散小农户对接的协调成本仍然是一个问题，钉子户的治理是难点所在。仅仅依靠承包人的个人能力承担与小农户对接的协调成本，显然不太可能，这样就必然导致无人愿意担任承包人。在这种情况下，村社组织就必须积极介入，协助承包人对钉子户进行治理，才能够动员承包人的积极性。每年收水费前，村里都会召集小组长开会，要求其协助承包人收水费，同时，对于拖欠水费的钉子户，村里也会利用自身的权力进行治理。

当然，村社组织对承包人不仅要进行动员，还要从外部进行监督。村干部对承包人的监督，主要是督促其积极履行职责。每到灌溉季节，村干部都会到灌溉的第一线去查看，与承包人一起到第一线蹲守，直到全部农户放完水才结束。

可见，村社组织作为后台治理，为承包人的前台治理提供了有效支持。后台治理的支持降低了前台治理的成本，提高了前台治理的积极性，有助于维系前台治理的稳定性，最终提升公共品供给的效率，这种间接治理也是非常有效的。在这里可以看到，后台治理是前台治理有效运行的基础。

四、双层协同治理：“市场包干制”的实践逻辑

“市场包干制”在实践中能够获得较高的制度绩效，维持良性的水利均衡秩序，其有效运行的核心逻辑又是什么呢？“市场包干制”将公共品供给分为前台治理和后台治理两个层面，这两个层面既相互独立，又相互协同，最终将各自的优势整合起来，形成了合力，笔者称之为“双层协同治理”。而双层协同治理背后又反映了国家与市场在公共品供给中的角色定位。

（一）“市场包干制”的制度绩效

衡量公共品供给制度绩效的标准，可以分为两个大的层面。首先是经济层面，即公共品供给的投入产出比。具体可以分为两个标准：一是供给有效，体现在能够按时保障农户的用水需求上；二是最低成本，体现在农户的用水成本上。其次是政治层面，即公共品的供给不引发次生的治理问题。

相较于完全市场化，“市场包干制”无疑取得了更好的制度绩效。从经济层面来看，完全市场化和“市场包干制”都能够保障供给有效，但是，后者降低了农户的用水成本，所以更加有效率。这里以头闸镇 2007 年用水户协会改革前后的用水成本进行比较：在改革前的 2007 年，农户每次灌溉亩均用水成本为 60 元左右；而改革以后的 2008 年，农户的亩均用水成本降低到了 40 元左右，

降低了1/3^①。而这正是国家对承包人的盈利空间进行限制的结果。

从政治层面来看，“市场包干制”没有引发次生的治理问题。在完全市场化阶段，水利秩序虽然达成了一种均衡状态，但是这种均衡状态是以引入私人暴力为代价的，在保障水利秩序的同时引起了农户对政府的不满，积累了很多基层治理矛盾。而“市场包干制”中把村社组织的积极性调动了起来，使其介入其中，防止了承包人与农户之间产生治理矛盾，维护了基层稳定。

（二）双层协同治理：事务型治理与动员型治理的结合

有学者在研究村改居社区的物业治理时，指出转型社区的物业治理可以分为两个层面：一是以专业化的物业部门所承担的物业服务，属于事务型治理；二是村社组织为物业治理所提供的支持，属于动员型治理（杜鹏，2016）。事务型治理与动员型治理的区分对于理解“市场包干制”中前台治理的分离具有启发性，实际上，在“市场包干制”所形成的双层治理格局中，承包人的前台治理属于事务型治理，而村社组织的后台治理就属于动员型治理。事务型治理能够实现激励的清晰化，而动员型治理则能够降低公共品供给的协调成本，最终建立激励与协调的均衡（柴盈，2014），从而解决大水利与小农户对接的难题。

1.事务型治理与激励的清晰化。在“市场包干制”中，前台治理中的承包人承担公共品供给这一事务，能够从中获得清晰的利益激励，并且建立专业化的服务。在村社组织直接管理水利的情况下，水利供给与村社组织的其他任务是混杂在一起的，作为一个整体成为村社组织的治理内容。在这种情况下，水利供给容易受到其他事务的影响，缺少独立性，更重要的是村社组织作为组织者缺乏组织的动力。从政治的角度来看，水利供给作为一项公共性事务，属于公共利益的范畴，村社组织对此承担政治责任，必须确保水利的有效供给，这是对村干部的政治激励；但是，从经济的角度来看，由于协调成本较高，在固定工资的情况下，村干部没有动力去维系水利供给的低价，必然会像承包人一样从中寻求额外的经济激励，这些额外激励就会转嫁为农户的水费负担。而村社组织的逐利行为会损害其作为公共利益代表者的权威性，成为农民利益的损害者，进而危及基层政权的稳定性。为了解决政治激励与经济激励的不兼容性，彻底限制村干部可能的越轨行为，“市场包干制”引入市场主体，将经济激励转移到市场主体身上，使得激励设计更加清晰化。而激励设计的清晰化能够实现专事专办，实现公共品供给单项任务的独立性，从而提高治理效率。

2.动员型治理与协调成本的降低。村社组织是一个公共性组织，其在村民中间具有谈判力和动员力，具有一定的治理资源，而这些公共性的治理资源协助治理钉子户，能够有效降低公共品供给的协调成本。也即，村社组织的介入具有公益性，不会转嫁为农户负担，这与完全市场化下私人暴力的泛滥形成了鲜明的对比。任何公共品供给都要解决搭便车的钉子户治理问题，完全市场化的水利秩序中，由私人暴力来解决钉子户治理问题，但问题在于，私人暴力一则是违法的治理方式，二则会转化为农户的用水成本，即使有效其成本也十分高昂。而村社组织是介于国家与农民之间的组织，在村社组织内部拥有一定的治理能力，同时还能够得到国家的支持，村社组织介入对钉子户进

^①数据来源于头闸镇水利站的统计。

行治理比私人暴力更加有效，且更加低成本。

（三）公共品供给中的国家与市场角色

“市场包干制”是国家与市场相互协同所形成的一种公共品供给模式。显然，国家与市场之间并不是相互对立的关系，而是可以并存的。因此，需要追问的是在协同治理中国家和市场各自发挥了什么样的作用。

市场机制必须在国家的约束和协同下才能够发挥作用。首先，“市场包干制”的运作要确保国家能够对市场主体进行有效的监控。在完全市场化的公共品供给中，国家从中退出，市场主体与农户之间进行博弈，而市场主体的基本动机是追求利润最大化，这与公共品供给的公益属性存在一定的张力。这种情况下，私人暴力等各种失序行为就被引入到了公共品供给中，最终还是会转变成农户与国家之间的矛盾，销蚀国家在基层的合法性。而国家监控将市场主体的盈利空间锁定，这样就能够抑制市场主体为追求利益最大化采取失序行为，保护农户的利益。国家监控对市场主体的盈利空间进行约束，确保了市场主体的盈利性和公共品供给的公益性的兼容。其次，“市场包干制”中国家在基层的村社组织所承担的兜底功能也非常重要。兜底功能的存在说明公共品供给首先属于国家的职责范围，国家是第一位的责任主体，国家不能从中完全退出，而是需要为其提供治理能力支援。这一点主要体现在钉子户治理问题上，由于小农户的协调成本太高，解决搭便车问题依靠自愿合作和市场契约都很难有实际约束力，必须依靠国家基层组织这一公共组织的介入和支持，这是一个组织问题而非合作问题（桂华，2010）。

而市场机制的功能在于提供专业化的服务。借用经济学理论来分析，“市场包干制”中市场所发挥的作用并不是通过竞争机制实现资源配置的高效率，而是分工机制在起作用，通过分工实现激励的明晰化，进而建立专业化的市场服务。西方学者的研究指出，在可以排他的情况下，私人企业能够有效提供公共产品，并且能够实现竞争性均衡和效率最优（Demsetz, 1970）。在本文案例的完全市场化阶段，盈利空间较高，承包人职位确实存在高度竞争，但是竞争的是获利机会，而不是提高水利供给质量；而村社组织作为发包方优先考虑的也不是水利供给质量，而是如何将自己的责任最小化。之所以如此，原因在于农户比较分散，难以通过合作来表达需求，用水户协会等促进农民合作的民间组织在发展中面临困境（王亚华、高瑞，2015），因此只能通过村社组织作为代理人市场主体对接，而村社组织具有自身独立的特殊利益，并不会完全代表农户的利益。简言之，竞争机制之所以难以发挥作用，是因为村社组织作为代理人扭曲了农户的需求，使得农户的真实需求难以有效表达。在“市场包干制”阶段，政府缩小承包人的盈利空间之后，承包人职位的竞争程度就减弱了，反而需要村社组织的动员。在竞争减弱的情况下，水利秩序之所以还能取得高效率的根本原因就在于市场化分工所建立的明晰激励。但是，市场机制是无法单独发挥作用的，确切地说，可以将其理解为国家所选择的一种治理工具。作为一种治理工具，“市场包干制”能够帮助国家实现间接治理，同时，治理工具的选择本身就是国家意志的体现，而且治理工具的有效运行也离不开国家的支持。

总之，国家是公共品供给的第一责任主体，不应从公共品供给中完全退出，高效的公共品供给

离不开国家的引导与支持。而市场机制从工具层面具有调动积极性的优势，国家在有效监控的前提下可以引入市场机制，灵活利用市场机制的优势提高公共品供给的效率。

五、结论与讨论

在本文的宁夏平罗县头闸镇案例中，税费改革以后，国家试图建立完全市场化的水利秩序，但在实践中却产生了私人暴力泛滥和水费失控的问题，最终以失败告终，并且导致了国家的再进入。国家再进入之后建立了“市场包干制”，形成了以承包人为主体的前台治理与以村社组织为主体的后台治理相互协同的双层治理格局，市场机制在国家的约束和支持下能够发挥专业化治理的作用，是国家所采取的一种间接治理方式。

“市场包干制”的理论价值体现在它进一步辨析了政府与市场的作用边界。从政府的角度而言，市场本质上只是一种治理工具，而这种工具并不能完全替代政府的角色。政府的角色主要体现在两点：一是限制公共品供给的盈利空间，确保其公益性；二是治理钉子户，降低公共品供给的协调成本。政府需要把握好市场化工具的限度，并且灵活地去使用它。从市场的角度而言，市场发挥作用依靠的不是竞争机制，而是分工机制。分工能够提供专业化的服务，使政府从事务性的工作中解脱出来，将市场主体的专业优势和治理主体的治理优势结合起来，实现政府和市场各自比较优势的结合和协同治理。

“市场包干制”的实践启示在于，水利市场化要取得好的效果，需要加强基层组织建设。村社组织是国家与农民对接的最基层的一级组织，而公共品供给是村社组织的重要治理内容。市场主体的优势在于提供专业化服务，但是必须在村社组织的支持下才能发挥其优势。而村社组织能否对公共品供给提供支持，取决于它的治理能力。有学者指出，社区能力弱化是农户之间用水合作解体的主要原因，而重塑社区能力，核心在于重建基层组织（吴秋菊、林辉煌，2017）。应当赋予村社组织适当的强制力和充分的治理资源，加强其治理能力，这最终会转化为多数农户的公共品供给福利。

参考文献

- 1.埃莉诺·奥斯特罗姆，2000：《公共事务的治理之道》，上海：上海三联出版社。
- 2.柴盈，2014：《西方农田水利管理制度研究述评：激励与协调视角》，《中国农村水利水电》第1期。
- 3.杜鹏，2016：《村级物业化治理：农村社区组织治理转型路径与反思》，《学习与实践》第10期。
- 4.桂华，2010：《组织与合作：论中国基层治理二难困境——从农田水利治理谈起》，《社会科学》第11期。
- 5.郭亮，2015：《土地征收中的“行政包干制”及其后果》，《政治学研究》第1期。
- 6.贺雪峰，2017：《最后一公里村庄》，北京：中信出版集团。
- 7.贺雪峰、郭亮，2010：《农田水利的利益主体及其成本收益分析——以湖北省沙洋县农田水利调查为基础》，《管理世界》第7期。
- 8.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。
- 9.贺雪峰、刘岳，2010：《基层治理中的“不出事逻辑”》，《学术研究》第6期。

- 10.焦长权, 2010: 《政权“悬浮”与市场“困局”: 一种农民上访行为的解释框架——基于鄂中G镇农民农田水利上访行为的分析》, 《开放时代》第6期。
- 11.林万龙, 2001: 《家庭承包制后中国农村公共产品供给制度诱致性变迁模式及影响因素研究》, 《农业技术经济》第4期。
- 12.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。
- 13.刘敏, 2015: 《农田水利工程管理体制改革的社区实践及其困境——基于产权社会学的视角》, 《农业经济问题》第4期。
- 14.刘建平、龚冬生, 2005: 《税费改革后农村公共产品供给的多中心体制探讨》, 《中国行政管理》第7期。
- 15.宋洪远、吴仲斌, 2009: 《盈利能力、社会资源介入与产权制度改革》, 《中国农村经济》第3期。
- 16.王亚华、高瑞, 2015: 《走向稳定、秩序与良治——现代化进程中的乡村公共事务治理》, 《人民论坛·学术前沿》第3期。
- 17.吴秋菊、林辉煌, 2017: 《重复博弈、社区能力与农田水利合作》, 《中国农村观察》第6期。
- 18.张军、蒋维, 1998: 《改革后中国农村公共产品的供给: 理论与经验研究》, 《社会科学战线》第1期。
- 19.Demsetz, H., 1970, “*The Private Production of Public Goods*”, *Journal of Law and Economics*, 13 (2):293-306.

(作者单位: 华中科技大学中国乡村治理研究中心)

(责任编辑: 何欢)

“Market Contract System” in Rural Public Goods Supply: Operation Mode and Practice Logic

An Yongjun

Abstract: Building a public goods supply mechanism that effectively connects with farmers is a key proposition of good governance in rural areas. Under the premise of external monitoring, the state has contracted the public goods supply to the private entities and generated a “market contract system”, which can realize the separation of front-end governance and back-end governance, and form a double-layer governance structure. The market mechanism can realize service specialization through clear incentives, and the support of village communities can reduce coordination cost. The two cooperate to realize the efficient connection between water conservancy system and scattered small-scale farmers. It can be seen that the state is the first responsible subject of public goods supply. Efficient supply of public goods is inseparable from the guidance and support of the state. The market mechanism has the advantage of mobilizing enthusiasm, and the state can improve the efficiency of public goods supply by using the advantages of market mechanism under the premise of effective monitoring.

Key Words: Public Goods Supply; Farmland Irrigation; Water Users’ Association; Community Organization; Grassroots Governance