

# 项目制与农村公共品供给“最后一公里”难题

王海娟



(华中科技大学 中国乡村治理研究中心, 湖北 武汉 430074)

**摘要** 后税费时期,国家向农村输入大量财政资源,通过项目制度向农村供给公共品。项目制度使得农村公共品供给的筹资方式从“制度外”转向“制度内”,并且强化了公共品供给自上而下决策体制。自上而下决策体制使得国家无法通过项目制度有效获取农民的公共品需求,项目制度的利益协调功能和监督功能受阻,进而加剧了农村公共品供给“最后一公里”难题。项目制度的优化路径是改革资源输入方式激活基层组织,建立自下而上决策机制,化解农村公共品供给“最后一公里”难题。

**关键词** 农村公共品供给;项目制度;“最后一公里”难题;决策体制

**中图分类号:**F 301 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2015)04-0062-06

**DOI 编码** 10.13300/j.cnki.hnwkxb.2015.04.010

后税费时期,国家主要采取项目制公共品供给制度,以财政专项支出的方式,对农村非竞争性和非排他性产品分类列项进行供给。新的公共品供给制度的确立对农村公共品供给绩效产生了重要影响。不少研究发现,虽然国家加大了对农村公共品供给的投入,但出现了公共品供给依然严重缺乏的悖论<sup>[1-2]</sup>,部分农村地区公共品供给状况甚至差于农村税费改革之前<sup>[3]</sup>。农村公共品供给出现了“最后一公里”难题,即自上而下的公共品供给在村庄层面无法实现有效对接,导致农村公共品供给在村庄中遭遇供需错位、农民之间利益难以协调、农民积极性不高、公共工程难以实施等问题。表现为在最后的落地和实施环节中“进村”项目受到一些利益主体的“扯皮”、阻挠或不支持等诸多障碍因素的影响。

既有研究从多个层面探讨项目制公共品供给“最后一公里”难题产生的原因。李祖佩注意到了项目制度供给农村公共品的组织化困境,他将组织困境归结为后税费时期基层组织运作逻辑、乡村社会治理样态以及乡村社会内在变化等制度环境因素共同作用的结果<sup>[4]</sup>。刘建平等讨论了社会资本参与农村公共产品项目式供给的作用机理及其负效应<sup>[5]</sup>。桂华从治理的角度认为“代理人”激励不足产生了项目“进村”困境<sup>[6]</sup>。

以上研究将项目制度作为影响农村公共品供给绩效一个影响变量或者制度背景,尤其强调制度实践背景的基层治理的影响,对项目制度的特征和内在作用机制缺乏深入探讨和系统研究,忽视了项目制度本身对农村公共品供给绩效的直接影响。项目制公共品供给绩效既与制度实践背景有关,也有项目制度本身的问题。鉴于此,本文着重探讨项目制度本身对“最后一公里”难题的直接影响。

## 一、农村公共品供给体制变迁及其特征

税费改革之前,农村公共品供给采取“制度外的自上而下”决策体制<sup>[7]</sup>。这一公共品供给模式具有3个方面的特征,一是采取“制度外”筹资方式,地方政府的公共财政原则上只负担城市公共品供给,农村公共资源在国家公共财政外筹集;二是资源使用采取“块块”集中管理方式,由县、乡人民政府统一管理公共资源;三是采取自上而下决策机制,公共品的供给不是由乡、村社区内部的需求决定,而是由社区外部的指令决定。在农村公共品“制度外”供给模式下,因为非制度化、随机性的筹资手段以及缺乏规范管理而常常滋生腐败,增加了原本农业生产剩余不多的农民支付公共品供给成本,造成了农民负担

收稿日期:2015-01-12

基金项目: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”(14JJD030)。

作者简介:王海娟(1987-),女,博士研究生;研究方向:农村社会学与中国土地制度研究。E-mail:xyyhwanghj2008@163.com

沉重<sup>[8]</sup>。

项目制度改变了农村公共品供给模式。一是随着国家财政实力的增强,为减轻农民负担和提高农村公共品供给水平,国家将农村公共品供给纳入公共财政支出范围,取消了“制度外”筹资手段,形成了“制度内”公共品供给模式。二是为了解决“制度外”供给模式中资源筹措和使用的非规范化管理问题,国家通过使用统一标准,将项目资金的使用纳入到规范化管理体系中,消除农村公共品供给中的非规范性因素。由此,项目制度作为一种相应的制度集合,为农村公共品供给提供一套普适性的、完备的项目申报体系、审计体系以及资金管理规范。项目制度的理念是规范化管理,通过立项、申报、审核、监管、考核、验收、评估和奖罚等一系列理性程序,建立了一整套严密设计的技术系统<sup>[9]</sup>。也就是说,项目制度采取形式理性的设计和程序技术的控制,将管理过程指标化、技术化和量化,通过一套普适性的制度规范提高农村公共品供给绩效。

规范化管理需要有相对应的专业化的技术部门进行具体操作,与推行项目制度规范化管理相配套的是政府管理体制变革。政府常规科层体制具有行政性和综合性特征,与项目制度所要求的专业化和规范化不相符合,也不利于项目资金的“专款专用”。为了加强项目资金管理规范化和便于监管,由对口职能部门管理土地整治、农田水利、卫生防疫、农业发展等各种项目资金。这就间接地强化了具有技术性、专项性和业务性的职能部门权力,一定程度上弱化了政府常规行政体制。农村公共品管理制度从“分级管理”“下管一块”的“块块”集中管理体制转向职能部门“条条”分割管理体制<sup>[10]</sup>。也就是说,项目制公共品供给由国家“制度内”供给全部公共资源,并且国家通过普适性的“条条”管理体制,自上而下地输入所有的资源、决策等。总之,项目制公共品供给形成了“制度内的自上而下”决策体制<sup>[6]</sup>。

农业税费时期,“制度外”供给模式中地方政府需要向农民筹资筹劳,农民可以以不交钱、拖延等方式抵抗资源筹集,政府在供给农村公共品供给时必须回应农民的需求。虽然当时的公共品供给也是采取自上而下决策体制,但农民可以通过资源筹集间接参与农村公共品供给,影响公共品供给决策。换句话说,资源筹集的过程也是农民参与公共品供给的过程,农民的参与在一定程度上弱化了自上而下决策体制的负面影响。在项目制公共品供给中,由

于政府承担全部的公共品成本,不需要向农民筹资筹劳,因此取消了农民参与公共品供给的渠道。同时项目制度提供了完备的程序和规范,实际上是将基层组织和农民参与排除在外。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决策体制。

## 二、“最后一公里”难题形成原因分析

原因分析不能拘泥于抽象制度分析,还需要考察制度对象——农村公共品供给的特征。一方面由于农村地区自然地理条件、经济发展条件、农业生产方式以及社会文化结构具有较大的差异,数亿农民对公共品需求偏好不尽相同,甚至同一个村庄的不同小组对同一种公共品需求不同,且有些公共品具有季节性,还有些公共设施需要随时维护。庞大的农村人口分散居住在广大农村地区,农民的农业生产规模较小,所需公共品规模小、分散,如村庄小型堰塘河沟、机耕路等。另一个方面,农村公共品供给不仅涉及农民之间的成本分担、利益分配,牵扯到需求方、供给方、施工方等各利益主体的互动与关系协调等,而且项目携带巨大利益会引起一些群体的争夺。项目工程实施过程中占地、砍树、拆建筑物以及利益争夺等都有可能引发矛盾纠纷,这些矛盾纠纷涉及的利益较小、种类繁多。由此可见,与跨区域的教育、医疗卫生、公路等公共品不同,村级公共品供给具有细小、分散、多样化和复杂性特征,无法按照一定的标准统一化。

项目制度的具体运作方式是,由政府自上而下、自外而内全部供给公共资源和决策,由市场主体负责实施,由专业性单位进行审计、监督。当通过项目制度供给具有差异性和复杂性的农村公共品时,自上而下决策体制难以有效发挥作用。

### 1. 项目制度无法有效获得农民公共品需求

农村公共品具有细小、分散和多样化特征,要求按照差异性偏好分配资源使之回应农民需求的方式,形成农民个体的需求转化为集体需求的公共品需求偏好表达机制<sup>[11]</sup>。项目制公共品供给中由政府决定公共品的内容,农民缺乏表达公共品需求的渠道。但是项目制度普适性、标准化的制度规范无法甄别数亿分散农民动态的、差异化需求,这就使得项目申报和审批所要求的技术化和规范化在实践中失效。政府无法获得农民需求偏好、配给额度、瞄准

目标、优先对象等信息,其所提供的公共品与农民的需求往往不相符合。

当国家无法有效获得农民的公共品需求时,只能以“一刀切”的方式供给公共品,结果是自上而下的标准化、同质性的公共品供给无法满足农民多样化的公共品需求。农村公共品供需错位,政府职能部门供给的不是农民迫切需求的公共品。不符合农民需求的公共品即使供给再多、质量再好,使用效益也不高。而且因为公共品供给与农民需求脱节导致的激励不足,极大降低了农民的积极性,项目工程落地与实施也将遭遇农民不支持的困境,从而进一步增加公共品供给难度。

## 2. 项目制度的利益协调功能受阻

公共品供给以项目工程的方式落实到具体的农村和农民身上,牵扯到各利益主体之间复杂的利益协调。施工方一般从村庄外进来,与村民不熟悉,与农民协调的成本很高。只要千家万户农民中有一个农户与施工方“扯皮”并阻止施工,就有可能造成树不能砍、沟不能挖、路不能修的局面。并且施工方还需要与其他市场主体协调利益,比如社会势力<sup>①</sup>以阻碍项目工程施工的方式向项目工程承包商进行敲诈勒索。社会势力的一个主要特征是私人暴力的使用处于法律的灰色地带,他们通过“踩线不越线”的方式逃避法律责任,法律和行政强制力都无法对其行为形成制约。项目由县市职能部门直接管理,专业化、业务性的县市职能部门使用行政方式或者法律渠道解决这些种类繁多、连带性的问题,不仅成本较高而且效率低。这表明国家通过项目制度无法协调公共品供给中涉及的诸多利益关系。

当公共品供给中的利益协调功能受阻时,施工方只能增加协调成本或者停止项目工程实施,甚至一些施工方不堪社会势力的侵扰,只能将部分项目工程给社会势力实施或者施工时雇佣社会势力为项目工程的实施“保驾护航”,这些都以项目工程的质量降低为代价。项目工程实施过程中涉及的利益协调问题不加以有效解决,就产生了“反公地悲剧”<sup>[12]</sup>。

## 3. 项目制度的监督功能受阻

项目制公共品供给存在国家项目规划与具体的实施环境不相符合的问题,农村公共品供给监督不仅要监管项目工程的质量,还需要在具体的实施过程中调整公共品供给的设计和规划,使其与具体的地理、土壤等实施环境相符合。在项目制度中,由专

业化、精细化的验收单位和审计单位实施监督。由于公共工程质量与监督单位的利益关联不大,很容易产生严重的道德风险和合谋现象。如审计单位在审计工作中简化甚至省略必要的审计程序以降低审计成本,使自己获得额外的收益;监督单位为了谋取不正当利益,与施工单位串通一气,允许其造假甚至帮助其造假等<sup>[13]</sup>。更为根本性的问题是,专业化的监督单位使用统一的标准进行验收和审计,但是复杂性和多样化的农村公共品难以纳入到统一的规范管理中,监督工作只能形式化,以及监督单位对农村情况不了解,无法发现项目规划与具体实施环境不相符的情况。因此项目工程实施过程中,主观上会出现监督单位损人利己行为,客观上存在监督规范体系流于形式的问题。监督功能受阻不仅使得公共品的质量无法得到保证,还使得大量与农村实际情况不相符合的项目规划难以及时改正。

项目制度自上而下决策机制预先设置一套规范化的技术指标,认为技术指标越是做到标准化就越是能够提高管理效率。技术化的普适性制度在县市以上环节是有效的,因为从中央政府、经省级政府、地市政府到县市政府主要是完成项目审批和管理的职能,项目管理过程可以通过技术手段解决。但是项目到了县市以下主要变成具体实施工作,标准化的技术体系难以管理非标准化和复杂性农村公共品,公共品供给做不到因地制宜。换言之,农村公共品供给除了项目管理工作之外,还有与数亿分散农户的对接工作,还需要与差异极大的农村实际情况相适应,普适性项目制度在与农民和农村对接这一环节失效。国家通过项目制度能够直接供给大规模的、同质性公共品,但是深入到村庄内部统一供给细小、分散、多样化农村公共品几乎不可能实现。后税费时期大量的资源输入并没有转换为农民所需求的公共品,国家公共资源无效投入,农村公共品供给过剩与供给不足同时并存。总之,通过自上而下决策体制为全国数亿农民提供基础设施和公共服务,必然产生“最后一公里”难题。

“最后一公里”难题并不是项目制公共品供给制度独有的问题,而是农村公共品供给的特征决定了自上而下的决策体制必然导致这一难题。农业税费时期,由于小农经济极为有限的剩余,“制度外”公共品供给不足以及自上而下的决策体制难以有效获取农民对农村公共品的偏好,从而造成农村公共品供给无效与供给不足并存问题。自农业税费取消以

来,国家一直在寻找解决这一问题的办法。“一事一议”制度试图通过财政奖补的资源输入方式激发基层组织与农民的积极性,建立自下而上决策体制。但是“制度外”筹资筹劳方式容易增加农民负担。国家无法解决自下而上决策体制带来的非规范化管理问题,只能规定每年每个农民负担的“一事一议”经费不得超过15元。但是控制筹资数量使得“一事一议”制度难以满足农民的公共品需求。随后,国家加大资源输入力度,改变了“制度外”筹资筹劳手段。但是国家将“制度外”筹资功能从“一事一议”制度中剥离出来的同时,也取消了自下而上决策职能<sup>[14]</sup>,进一步强化了自上而下决策体制。项目制度试图通过自上而下决策体制,由政府职能部门直接提供决策以保障项目绩效,但自上而下决策体制强化进一步加剧了农村公共品供给的“最后一公里”难题。“最后一公里”难题不是工程问题,依靠增加投资、优化技术指标或者强化项目管理都难以解决。当前随着国家开启“城市支持乡村,工业反哺农业”和新农村建设战略,国家逐步加大对农村和农业的投入,这一难题越发凸显,成为中央和各级地方政府迫切需要解决的问题。

### 三、化解“最后一公里”难题的路径与机制

如果说是项目制公共品供给模式导致了“最后一公里”难题,还不如说是自上而下的决策体制导致了这一问题。这表明当自上而下决策体制不加以解决时,完全依靠国家的资源输入和制度供给,农村公共品供给“最后一公里”难题将无法化解。基层组织在自上而下的公共品供给与自下而上的需求对接中具有不可缺少的作用<sup>[15]</sup>,但是缺乏建立有效自下而上决策体制的可行性路径。国家对农村的资源输入并不会自动激活农村内部的组织力量,也不会自动激发农民参与公共品供给的积极性,这需要进行制度创新。一个可行的优化路径是,改革项目制度的资源输入方式发挥基层组织在公共品供给中的作用。具体的操作化方案是国家改革当前项目制公共品供给制度“条条”分割的资源投入方式,采取“块块”集中的资源管理制度,以村庄为单位将公共资源直接输入到社区内部,一方面将资源的使用与每个村民关联起来,激发农民参与的积极性和责任感;另一方面,资源输入到村庄使得基层组织的集体决策具有了物质基础和实质性内容。通过基层组织建设

建立自下而上决策机制,让农民充分表达公共品需求偏好,并借助组织平台进行集体协商和群众监督,发挥农民在公共品供给中的主体性作用。也就是说,基层组织通过农民需求表达机制、集体利益协商机制和群众监督机制化解“最后一公里”难题。

**农民需求表达机制。**基层组织离农民很近,村干部在具体的工作和生活中与农民接触很多,很多村干部本身是农民,他们的亲戚、朋友、同事大部分也是农民,因此对农民的需求最了解。村级组织作为一个规模较小的基层组织,村民与村级组织之间信息不对称程度低,且村级公共品提供与每位村民的切身利益密切相关,因此村民具有直接参与公共品供给决策的信息优势与动力。由此可见,基层组织是自下而上表达农民需求的最好平台。

**社区集体利益协商机制。**村庄一般千人左右,方圆几千米,村民常常在一起生活、生产、休闲和礼尚往来,是一个熟人社会,他们有自身的民主经验来决定公共品需求。村民和基层干部之间有各种人情关系,基层干部对农民的情况很了解,也谙熟村庄规范,能够低成本而有效地解决公共品供给过程中的矛盾纠纷。并且基层组织可以把农民组织起来,利用人情、关系等地方性知识才能防止社会势力的“踩线不越线”行为的产生。如此,通过社区内部的集体协商和相互妥协,协调公共品供给中各利益主体的关系,才能将差异化的个体利益整合为公共利益。

**群众监督机制。**农民和基层组织对项目整个实施过程都很清楚,对制度实施的具体环境也很了解,并且能够亲自参与到项目工程的每个环节中,具有监督优势。另外,项目工程的质量与农民的利益相关度最高,农民有参与社会监督的积极性。基层组织也有非常强的监督意愿。对于基层组织来说,不管是出于人情还是出于工作责任的考虑,基层组织都需要监督工程质量,如果工程质量较差,农民对基层组织不满,不利于基层组织以后工作的开展。且因工程质量产生的矛盾纠纷和给农民生活带来的不便也需要基层组织解决。基层组织给农民提供了监督渠道,群众监督将公共品供给质量与农民利益关联起来,解决了监督的道德风险和合谋问题。并且农民对自身的需求和公共工程建设的环境较为熟悉,有利于随时调整公共品的设计和规划以与实际情况相符合。

需要进一步讨论的问题是通过这一方式是否会建立有效的自下而上决策机制,是否会遭遇到与“一

事一议”制度相同的问题。“一事一议”公共品供给制度中基层组织需要向农民筹集资源,是分配型民主,个别农民可以以不出资的方式抵制集体决策,并且很快还会发展为多数人的抵制,从而出现了“事难议、议难决、决难行”的“三难”困境<sup>[16]</sup>。项目制度改变了农村公共品主要由农民负担的模式,基层组织不需要向农民筹集资源。当集体决策的内容是向农民分配资源时,集体决策就变成了分配型民主。那么个别、少数农民就无法抵制集体决策,这就解决了公共品供给中搭便车问题,“多数人决定少数人”的集体决策能够达成。也就是说,当前项目制公共品供给模式为自下而上决策体制的建立奠定了制度基础。

项目制度创新路径实际上是发挥国家和基层组织各自在农村公共品供给中的作用,两个主体既不缺位、也不越位。项目制度强化了国家在公共品供给中的作用,但是弱化了社区的功能。农村公共品的有效供给非基层组织一体所能完成,也非简单的财政体制和政府管理制度改革所能达成<sup>[17]</sup>,需要形成国家与社区之间合作与互补的供给机制<sup>[18]</sup>。学界提出了诸多有效公共品供给模式,但是基本上是对农业税费时期的国家和社区的角色定位的分析,后税费时期国家和基层组织的功能边界已经发生了很大变化。从以上分析可以看到,有效公共品供给模式中国家有两个具体功能,一是国家自上而下向农村输入资源,二是国家制定一般性制度框架,为基层组织运行提供制度基础,以及努力培育和发展基层组织力量,防止政府自上而下决策体制对基层组织自主性的侵蚀。基层组织将农民组织起来提供具体决策方案。如此,将基层组织的角色功能放置到项目制度中,基层组织通过自下而上决策体制使用国家自上而下输入的资源,实现了农村公共品的有效供给。

有人担心强化基层组织在公共品供给中的作用将带来资源规范化管理问题,容易导致像农业税费时期那样的资源滥用问题,从某种意义上来说,国家采取项目制度就是为了规避基层组织的负面影响。实际上农村公共品供给一直存在两难困境:给予基层组织充分的自主权,基层组织可能会损害农民的利益;不给予基层组织自主权,“最后一公里”难题难以解决。国家采取项目制度革除了基层组织的负面影响,但是国家自身又没有办法解决与农民的对接问题。部分学者的担心有一定的道理,但他们没有注意到当前农村公共品供给制度已经发生了很大的

变化。在农业税费时期农村公共品供给采取“制度外”筹资筹劳方式,基层组织在筹资和使用资金的时候容易产生权力滥用。在后税费时期,项目制度采取“制度内”筹资方式,基层组织不需要筹资筹劳,也无法接触到公共资源,只是为公共资源的使用提供集体决策,从而规避了基层组织的权力滥用问题。

## 四、结 语

项目制公共品供给模式采取“制度内的自上而下”决策体制,通过技术化和专项化来实现规范化管理,为农村公共品供给提供了一套完整的规范化程序和规则。但是因为农村公共品供给的差异性和复杂性,在项目落地和实施环节,项目制度普适性的自上而下决策体制失效,项目制度中获取农民需求功能、利益协调功能以及监督功能发挥受阻,进一步加剧了农村公共品供给“最后一公里”难题。由此导致了国家资源的浪费使用和农村公共品供给的低效。

农村公共品供给可以归结为两个问题,一是资源从哪里来的问题,二是如何使用资源的问题。在农业税费时期“制度外”供给模式下,由原本就不多的农业生产剩余支付公共品供给成本,导致农村公共品供给不足。后税费时期,国家财政实力增强以后,农村公共品供给被纳入公共财政支出范围,很大程度上解决了第一个问题。但是这并不一定意味着第二个问题可以自然而然地解决。当前农村公共品供给存在的主要问题是公共品供给效率问题,这与公共品供给的决策体制有关。项目制度强化了自上而下的决策机制,加剧了农村公共品供给“最后一公里”难题。尤其是随着国家通过项目制度向农村输入资源的增多,这成为当前农村公共品供给最主要的问题。农村公共品供给差异性、复杂性特征使得国家标准化的项目制度难以实施,需要基层组织将农民的需求和利益整合起来,且基层组织具有发挥农民需求表达、集体利益协调、群众监督功能的优势。改革和完善项目制公共品供给模式的方向和渠道应该是设计一种强化和充分利用基层组织能力的资源输入方式,建立自下而上决策体制,从而实现农村公共品有效供给。

## 参 考 文 献

- [1] 罗兴佐.农村公共物品供给:模式与效率[M].上海:学林出版社,2013:21-24.

- [2] 林万龙.中国农村公共服务供求的结构性失衡:表现及成因[J].管理世界,2007(9):62-68.
- [3] 耿羽.“输入式供给”:当前农村公共物品的运作模式[J].经济与管理研究,2011(12):39-47.
- [4] 李祖佩.论农村项目化公共品供给的组织困境及其逻辑[J].南京农业大学学报:社会科学版,2012(3):8-16.
- [5] 刘建平、刘文高.农村公共产品的项目式供给:基于社会资本视角[J].中国行政管理,2007(1):52-55.
- [6] 桂华.项目制与农村公共品供给体制分析[J].政治学研究,2014(4):43-46.
- [7] 叶兴庆.论农村公共品供给体制的改革[J].经济研究,1997(6):57-62.
- [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):114-130.
- [9] 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):1-36.
- [10] 郭平,洪源.需求偏好表达机制与村级公共品供给研究[J].吉林财税高等专科学校学报,2004(1):10-12.
- [11] 林万龙.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[J].农业技术经济,2001(4):49-53.
- [12] 迈克尔·赫勒.困局经济学[M].北京:机械工业出版社,2009:2.
- [13] 周原.建设工程项目委托审计道德风险成因及防范[J].华中农业大学学报:社会科学版,2013(6):127-131.
- [14] 赵晓峰.论“一事一议”政策的合理性及推进策略[J].中共宁波市委党校学报,2009(6):52-56.
- [15] 韩鹏云.农村社区公共品供给:国家与村庄的衔接[D].南京:南京农业大学人文社会科学学院,2012.
- [16] 刘祖华.农村“一事一议”的实践困局与制度重构[J].甘肃理论学刊,2007(5):98-101.
- [17] 黎炳盛.村民自治下中国农村公共产品的供给问题[J].开放时代,2001(3):72-81.
- [18] 贺雪峰,罗兴佐.论农村公共物品供给中的均衡[J].经济学家,2006(1):62-69.

## 注 释:

- ① 本文中的“社会势力”根据贺雪峰的定义,泛指带有一定黑社会背景,使用或威胁使用暴力的社会力量。之所以使用“社会势力”而不用“黑社会势力”,是因为影响当前乡村治理的带有暴力威胁的力量,并未都发展到了黑社会那样高度组织化的程度。也就是说,本文所指“社会势力”包括但不惟黑社会势力。黑道、地痞、流氓、混混等都可以算作本文所指“社会势力”的一部分。参见贺雪峰:《论利益密集型农村地区的治理》《政治学研究》,2011年第6期。

## Project System and “Last Mile” Problem of Rural Public Goods Supply

WANG Hai-juan

(Center of China Rural Governance, Huazhong University of Science and Technology, Wuhan, Hubei, 430074)

**Abstract** During the post-tax period, the state supplies large amounts of public goods to the rural areas through the project system. The project system changes the fund raising of public goods supply in rural areas from “outside the system” to “within the system.” and strengthens the top-down decision-making mechanism. The standardization and special “top-down decision-making system prevents the state from effectively acquiring farmers’ demand for public goods through project system so that the interest coordination functions and supervision functions of this system are blocked, which intensifies the “last mile” problem of the rural public goods supply. Therefore, this project system should be optimized to activate grassroots organizations, build the bottom-up decision-making mechanism so as to resolve the “last mile” problem.

**Key words** rural public goods supply; project system; the “last mile” problem; decision-making mechanism

(责任编辑:金会平)