

---

# 资源输入与合意生成

## ——基于湖北 S 村公共品实施的经验

朱雯<sup>1</sup>

**【摘要】**税费的取消改变了公共品的供给方式，国家主要以项目的方式向下输入资源，但项目落实过程中容易产生意外后果，项目资源遭到损耗。在资源下乡的背景下，湖北 S 村落实的公共品与村民需求相符，建立了制度化的渠道让村民参与协商，公共品的实施过程公开化、规范化，并积极回应“钉子户”问题，这提高了村庄承接国家资源的能力，也提升了基层治理能力。研究发现，村庄有效承接资源的关键在于合意的生成，乡村干部之间以及村庄内部在制度监督和关系动员中形成相互合作的行动状态。

**【关键词】**资源下乡 合意 公共品基 层治理

**【中图分类号】**F303.4 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1003-7470(2022)-06-0119(07)

### 一、问题的提出

改革开放后，中央采取财政包干制促进地方竞争性发展但弱化了中央汲取税收的能力，1994 年中央采取分税制，制定央一地税收分享方案，推进央一地财政关系的规范化。<sup>[1]</sup>分税制提高了中央汲取税收的能力并将财权高度集中，但央一地在财权和事权上权责不匹配，地方财政资金出现很大的缺口，为了缓解基层治理资源不足问题，目前中央主要以“专项”或“项目”的形式向下拨付财政资金。<sup>[2]</sup>

#### 1. 项目意外后果的两种解释

项目是一种新的资源分配方式，但无法脱离科层体制独立运作，对项目的讨论逐渐从经济领域溢出到治理领域。项目制使得上级部门拥有集中的资金管理权、特殊的人事安排权以及高效的动员程序，能实现政府内部的动员，<sup>[3]</sup>并成为体制运转起来的机制。<sup>[4]</sup>然而项目制在实际运转过程中会产生一些意外后果，不同的学者给出不同的解释，一是制度视角，公共品供给制度由“制度外自上而下的决策”转变为“制度内自上而下的决策”，其资金来源也由向农民提取转变为国家下拨，<sup>[5]</sup>国家为了监督资金的合理使用，配备了一套资金使用规则，但理性化的制度设置与复杂流变的社会现实存在张力，难以回应不同地域民众的非规则性、碎片化的公共品需求，由此导致公共品供给与需求间的偏差。而且公共品供给制度不是在真空中运转，当公共品供给制度与科层体制结合后易遭到科层体制的捆绑，形成“科层为体，项目为用”的状态，<sup>[6]</sup>地方政府将项目资源投入“示范村”打造亮点，获得向上晋升的政绩，由此导致村庄间的资源分配不公、村庄内精英和普通村民间获取资源的不均，项目资源的公共属性大打折扣。<sup>[7]</sup>二是行动者视角，各主体以自身利益最大化为导向致使公共品供给陷入困境。税费改革改变了基层政权的运作模式，国家通过项目管理技术向下输入资源，在“以县为主”的项目供给模式下，乡村两级没有因资金下移而获得相应的授权，在乡镇事权财权不断上移事务却不断增多的情况下，如何动员村干部成为公共品供给中的关键问题。税费改革后村干部治权弱化，基于减少治理事务成本的考量，缺乏参与项目纠纷调解的动力，<sup>[8]</sup>项目受小部分钉子户的阻挠而难以落地。部分村庄则在资源下乡的背景下更替了治理队伍，一批富人成为村干部并利用自身职务优势攫取项目资源，导致公权私用以及村庄公共性消解，大部分村民则是保持与己无关的态度，还有小部分村民作为“钉子户”索取高额赔偿，村干部或通过利益输入或引入灰黑势力治理钉子户，村

---

**作者简介：**朱雯 博士研究生 中国人民大学社会学理论与方法研究中心 北京市 100872

庄形成“分利秩序”，<sup>[9]</sup>基层治理的权威和合法性进一步下降，国家资源遭到耗损。

从制度层面解释公共品供给的意外后果忽视了各主体的能动性和多种制度之间相互作用结果的不确定性，理性化、规范化的制度无法规定公共品供给的所有环节，比如制度无法事先确定项目投向哪个村庄，在制度规定之外行动者可以运用自身的能动性实现目标，这也调动了村干部向上“跑项目”的积极性。同时，公共品供给制度自身也在进行调整，当与科层组织交织在一起后，最终的结果难以预测。而从行动者层面解释公共品供给的意外后果则忽视了制度的约束作用，现实中行动者在各种制度约束下选择自身的行动策略，多元主体在互动中采取各自的行动策略相互博弈达成最终结果。本文结合制度与行动者两个层面，来分析多元主体在制度环境中如何生成合意进而完成村庄公共品的有效实施。

## 2. 分析框架

项目制下的公共品实施涉及多元主体，各个主体在公共品实施中达成“一致同意”才能减少公共品落地的阻力，卢梭将“一致同意”表述为“公意”，并认为“公意”是每个人的“共同利益”，具有至高无上的地位，且永恒正确。<sup>[10]</sup>但“一致同意”表述为“公意”后成为了外在于个人的客观存在，忽视了“一致同意”的过程及个人在其中产生的影响。同时，“公意”是每个人的“共同利益”，实际中个人处于不同的位置结构和社会境况，具有不一致的利益诉求，“公意”难以解释多元主体在公共品实施中如何达成“一致同意”的过程。合意最先由德国历史法学家萨维尼提出，指当物权变动后双方需依照当事人同意的法律行为。<sup>[11]</sup>有的学者从行政的角度提出合意是在行政主体和行政相对人双方自由表达的基础上形成的一种新的共同意志，它有可能是共同利益目标也有可能是相互妥协的结果。<sup>[12]</sup>本文将合意定义为行动者基于利益相关和自身意志表达而形成的一种规范且相互合作的行动状态，这种合意既包含行动者在制度约束中的动机整合，也包括基于相互依赖构成的社会关系的整合，在人们面临的选择范围日益增大的情形下，通过了解他人信息、与他人合作可以形成有效的选择并在实践中形成合意。由此，合意具备利益相关、意志表达、规范和相互合作四个基本构成要素，这四项要素在制度监督和社会关系动员中组成行动。

## 二、村庄公共品实施的案例分析

S村位于湖北省东北部、大别山南麓，距离镇中心不到5公里，全村有2400多人，12个村民小组，党员57人，村民代表40多人，该村地形地貌以丘陵、山地为主，森林覆盖率达到63%，全村水田1200亩，旱地1100亩，人均八分田地。农民家庭形成以代际分工为基础的半工半耕家计模式，老年人在村耕种田地，年轻人外出务工，留在村庄的村民有生产生活设施改善的需求，国家资源的投入恰好回应了村民的公共品需求。村里有4位村干部，当地在实施新农村建设项目，这类大项目下有人居环境整治和厕所整治两类小项目，S村实施项目的过程中达成了合意，兼顾各方利益并提高了村级治理效能。

### 1. 与村民需求相符

项目资源输入有一系列由上级规定的规则和程序，留给村级自主的空间较少，但村庄还存在“抓包”的过程，在申请项目这个环节村庄存在反控制的空间，可以引进有利于村庄发展的项目。S村以丘陵山地为主，各组沿着主干道散居，每个小组内可能有一到两个湾子，湾子和组内椅角春晃的地方比较多，经过较长时间这些椅角音晃成为藏污纳垢的地方，组内居住环境需要进一步整顿。在上级政府还没有人居环境整治项目的时候就有村民向小组长提出要整治组内环境，小组长也向村干部反映了这个事，村干部表示等上面有这个项目后就申请，2019年上级政府推动人居环境整治，打造更宜居的村庄环境，这个项目正好契合村民的需求，村干部得到消息后去申请了该项目。S村村干部借用国家资源下乡的契机申请符合村庄发展的项目，村庄生产生活基础设施得到改善。

### 2. 基于参与的意志表达

村民作为村庄的主体能否参与村庄公共事务的决策影响公共事务的运转和村庄治理样态。为完善农村基层治理体系，国家

全面推行“四议两公开”制度，“四议两公开”就是对村级重大事务实行党支部提议、“两委”会商议、党员大会审议、村民大会或村民代表会议决议，决议内容和实施结果公开。2017年S村开始实施“四议两公开”制度并得到50万以下项目落地的具体规划和实施权，S村村干部在知道上级政府有契合的项目政策后按照“四议两公开”的要求召开村民代表大会，在开会期间村干部将项目信息告知小组长、村民代表和党员，在开完村民代表大会后小组长再召集小组成员开会，村民在小组会议上提出自己的意见，小组长收集民情民意后再反馈给村干部，最终大多数村民同意后村干部再去申请这个项目，村级议事加上组内协商的方式将项目的决策权交给了普通村民，不仅建立了村民参与公共事务的制度化渠道也激发了村民的主体意识，村民不再是听从村里或者上级安排的服从者。这里需要对决策权是否交给村民与村民是否参与会议进行区分，没有决策权的参与只是形式化参与，难以激起村民的主体意识，只有将村民当成决策主体才能调动村民积极性。

### 3. 规范化实施

部分惠民项目的分配权和监督权由县级职能部门下放到乡镇一级，乡镇为了给予村庄实施项目更大的灵活空间，将50万以下的项目招标权交给村集体，S村在获得更大项目执行权的同时为避免出现资金滥用的情况，通过民主协商制定了一些规则：一是村干部回避，村集体获得项目的实施权，作为村集体代表的村干部更有优势获得项目实施权，但S村规定所有的村干部都不能参与项目实施，实行村干部回避制度，保证村干部的监督者角色，避免村干部在实施项目时攫取项目资源。二是村内公开招标，50万以下的项目实施的难度并不高，村庄里有一些承包工程的村民，村干部根据想承包项目的村民的资质进行选择，最终结果在村庄内公示。三是财务公开，无论是项目资金的使用还是村集体运转资金的使用，村干部每年都会在村委会的公告栏进行张贴，村民可以监督资金的使用情况。项目供给体制的转变给予了乡村更大的自主空间，而制定规范则减少了自主空间发生异变的可能性。由此，自主空间的灵活性转化为公共品的供给效能。

### 4. “钉子户”合作

项目落地的过程中涉及到村民之间利益的调整和再分配，但“钉子户”产生的原因不尽相同，部分利益受损的村民可能会索取更高赔偿，如果村干部满足“钉子户”的私人需求会对村级治理产生不良影响，以后的项目治理其他村民将会效仿，村级治理权威削弱，难以建立村庄公共性。也有部分村民因和其他村民有矛盾而不愿配合，治理这种“钉子户”需要理顺事件背后的人际关系，当人际关系理顺后矛盾消解，村民自然也就愿意配合。

案例：S村7组一个湾子在搞新农村建设人居环境整治小项目时有三户不同意，第一户承包了湾子的水塘养鱼（水塘是集体资产），从分田到户后就一直承包，现在因为人居环境整治，村里要填水塘，这一户不同意，除非村里划一块地给他做车库，书记没有同意，私下给他做工作，表示以后村里有地他可以用钱买，小组开会的时候其他村民也对他有意见，迫于村里舆论压力这户同意了。第二户的房屋坐落在地势较低的地方，担心整治后下雨天屋子会进水，村干部把工程规划告诉对方，表示下雨天屋子不会进水，这户也就同意了。第三户家的瓦房需要拆掉，这个瓦房离他家新的楼房有一点距离，村里同意在他家新楼房旁划出一块地重建，这一户家庭经济不错，在县城买了房子，但因为在村里盖房子的时候和人吵架，一直积着这口怨气，所以不配合集体行动，村干部给他讲道理说“现在不把瓦房拆了，以后可就没有这个机会把瓦房建到离新房子比较近的地方”，还把积怨的双方拉到一起进行调解，最终这户积着的怨气消解了也就同意了。

但有些村民确实因为经济条件有限，无力承担项目费用，而项目拨付资金又需要经过上级验收后才能拿到，导致村级既要照顾大部分村民需求又要照顾特殊群体还要满足上级的验收标准，依据道义原则村干部会对特殊群体给予照顾，即使有村民也想额外赔偿，村干部会直接回绝。

案例：新农村建设涵盖改厕的小项目，这个小项目政府硬性要求该村完成500户的改造，现已完成200多户，改厕项目给同意改厕的每户人家发一个化粪池并补贴500元，村民自己建一个新的大概要花3000元，有一户贫困户不同意改厕，村干部给这户额外赔偿了300元，并让他和其他几位没有地方重建厕所的村民共建一个公厕，其他村民对于赔偿都没有意见，最后这户也同

意改厕。

“钉子户”的形成原因不同，村干部治理“钉子户”的手段也需要灵活变动，但无论使用何种手段都是以村庄治理的公共性为目标。当前，大部分中西部村庄都面临人员外流、共同体衰落的危机，S村村干部以资源为契机在治理“钉子户”的过程中重新整合了村集体，不仅有效的承接了项目资源还提高了村级治理能力。

### 三、制度监督、社会关系动员与合意的生成逻辑

公共品的实施涉及乡村两级及村庄内部的多元主体，制度与社会关系在整个公共品实施中发挥着重要作用。当乡村依赖制度监督公共品的落地效果时，公共品与村民的利益高度相关；当乡镇需要依赖社会关系动员村干部承接公共品资源时，公共品要求与村民利益存在张力。公共品最终能否顺利在村庄实施还与村庄内部的整合程度有关，当所有村民达成“一致同意”时，公共品得以落地。

#### 1. 乡村干部间的监督与动员

（1）制度的调整。“以县为主”的项目供给体制下，项目的分配、规划实施和监督都以县职能部门为主，乡村缺乏话语权，但县级职能部门需要借助乡村组织的力量完成项目实施，调动乡村两级积极性的过程中容易产生意外后果。<sup>[13]</sup>“以乡为主”的项目供给体制则产生了一些新特点：一是乡镇掌握项目的分配权。近些年，s村所在的乡镇逐渐获得一些普惠性质项目的分配权，如新农村建设大类项目中的人居环境整治和厕所整治两个子项目的分配权，但乡镇行使分配权的逻辑与县级职能部门行使分配权的逻辑不同，县级职能部门的分配权建立在资源稀缺的基础上，下级基层组织之间是竞争型关系，村庄将项目资源转化为政绩的能力决定着资源的走向，政绩越突出的村庄获得上级资源投入越多，村庄之间容易产生马太效应。而乡镇的分配权则是建立在资源相对充足的基础上，村庄之间是半竞争型关系，村庄落实项目的能力决定着是否优先获得项目资源。二是乡镇掌握项目的监督权。乡镇在获得项目分配权下移的同时也承担着项目的监督权，乡镇为了激励村庄完成项目并减少资金损耗，将50万以下的项目招标权、规划实施权交给村集体，村集体自主招标减少了招标费用，项目的规划实施也由村集体自主决策，乡镇则通过财政奖补政策掌握项目监督权，项目工程质量不合格或没有按期完成的无法获得项目资金拨付，而如期高质量完成的不仅可以获得项目资金还有一定的奖励资金。

（2）乡村间的制度监督。项目制度的调整引起乡村行动逻辑的改变，乡村由以往的乡村利益共同体转变为责任共同体，乡镇干部在选择项目落地的村庄时依据“效率”原则挑选能够有效完成项目的村庄，主要有两条标准：一是村庄领导班子的团结程度，领导班子团结的村庄更容易齐心协力共同完成项目任务，S村只有四位村干部其中村书记兼任主任是颇有威望的老人，负责统筹全村大小事务，其他三位村干部则负责具体的事务，书记主任“一肩挑”制度避免了村庄出现以书记和主任为代表的两派队伍，形成相互制衡难办成事的状态。二是村干部办事的能力，乡镇根据以往村干部完成项目和乡镇安排的其他任务的表现进行总体性评价，如果村干部能将项目和乡镇分配的任务解决好，则在申请项目的时候会有所偏向。

村干部去争取的时候需要考虑自身是否能如期按质完成项目，当前的一事一议财政奖补制度要求村庄先自行垫付项目资金，然而普通中西部农村没有发达的集体经济，在申请项目的时候会考虑村庄能垫付的资金以及项目资金拨付的额度和时间，减少村级负债对村级运转的影响。S村的村级运转主要依靠上级转移支付，每年的集体经济不足3万，在实施人居环境整治的时候并没有申请进行全村整治，而是挑选了环境亟需整治的两个小组进行整改，等完成验收并获得财政奖补后再对其他小组的人居环境进行整改。乡镇依据项目要求选择有能力完成项目的村庄，村庄也依据村民需求和项目要求进行选择，二者在制度监督中形成合意。

（3）乡村间的关系动员。项目已经超出“事本主义”原则而与科层体制结合在一起，乡镇为了完成任务将资源与任务捆绑进而撬动村干部。<sup>[14]</sup>S村的厕所整治项目有500个指标，当前完成了200多户，继续推进工作的难度增大。这类带有明确任务的项

目超过了村民的需求范围，乡镇一级为了让村干部配合通常会采取关系动员的方式。乡镇干部与村干部并不是科层制中完全照章办事的“行政人”，而会在日常接触中形成情感联系，当遇到行政任务与村庄利益出现张力的时候，乡镇干部会使用人情面子等非正式手段动员村干部，请村干部“帮帮忙”，村干部看在“面子”上协助乡镇干部完成任务。同时，乡镇对 S 村厕所整治结果的监督也留有变通的空间，原本是推倒一户的旱厕再建成新的抽水厕所才算是完成一户的指标，但因为村民的需求和资金有限，监督标准变为只要推倒一户旱厕就算是完成指标，村民可以自己单建也可以几户联建。但这并不意味着所有存在张力的项目都可以通过关系动员村干部，乡镇每年都有修路的指标，S 村分配了 2 公里修路指标，预算需要资金 30 万，但上级资金只有 12 万，村干部不愿增加村级债务拒绝了乡镇分配的指标任务。乡村之间的关系动员一定程度上弥合了项目捆绑的硬任务与民众需求间的张力，以村干部为中介劝服民众配合从而推动硬任务的完成。

## 2. 村庄内部的整合

(1) 精英的组织吸纳与角色规制。公共品落地涉及占地赔偿、利益调整等一系列工作，需要村干部和村庄精英负责组织协调。2018 年修改版的《村民委员会组织法》确立了村级组织结构和法律地位，村庄作为基层治理单元既设置村组也设置村民代表，当前很多地方村级悬浮、小组运转失败，村级治理陷入组织困境。<sup>[15]</sup>随着行政的下沉村一级需要承担越来越多的行政任务，这些任务不仅包括填写文牍材料也包括其他治理事务，村一级难以独立完成这些工作需要小组长的配合。组织吸纳是整合村干部与村庄其他精英的重要路径，S 村的村组结构一直延续集体时期形成的大队一小队治理格局，现在村民还会称“我们队”“他们队”以示区分，遗留下来的治理资源奠定了现在的治理基础。国家为完善基层治理组织和治理能力，提倡在人数较多或者居住分散的村组设立村民代表，S 村在小组内再设置村民代表，每个湾子(小组内更小的生活单位，每个小组有 2~5 个湾子)推选出一名村民代表，S 村形成了“村一组一湾”三级组织结构。三级组织结构高度嵌入村民的社会结构，无论是小组长还是村民代表都是该范围内最有公心、乐于奉献、群众基础好的人，各组的小组长一般都是红白事的承头人，在生活互助中积累人情、面子等资源。

党建是另一条组织吸纳路径，党组织是不同于行政组织的另一套组织，具有政治教化的功能。近些年，国家强调党建的重要性，村庄里的党员每个月都要参与党员大会，学习习近平总书记的讲话和其他重要会议精神，保持党员的思想觉悟和党组织的先进性。同时，党组织与行政组织这两种组织的人员存在交叉重叠，12 位小组长中有 9 个是党员，双重身份带来双重责任意识。如 S 村在搞环境整治时有一户不同意，这户既是小组长又是党员，在弯路整治时要拆掉一个 40 多平的新建瓦房将损失一万多，书记在村民代表大会上动员党员、小组长和村民代表，让他们起带头作用，做好工作，强调弯路整治不是为了一个人而是为了整个集体，最终这户同意拆除瓦房配合项目。总之，村干部通过行政和党建两套组织吸纳村庄精英，并为他们提供了公职身份和与之配套的角色规范，这些角色规范要求村庄精英不仅要获得村民的肯定也要符合国家规则，整合后的精英在双重角色规制中既发挥带头示范作用又发挥辅助村级治理的作用。

(2) 公共事务私人化与村庄内生规则的调动。当前村民被认为是“无政治”的村民，他们远离革命化和政治化的生活结构和文化场域，在“生活即政治”的逻辑支配下，村民对村庄公共事务丧失参与的热情，只关心私人事务。<sup>[16]</sup>但私人事务与公共事务并不是决然分开的，公共事务是一家一户完成不了的事务而不是与一家一户不相关的事务，从这个角度来说参与公共事务也就是在关注与己有关的事务，而制度性的参与渠道恰好将公共事务与村民联系起来。税费改革后的公共品由国家自上而下的提供，项目资源的外部直接输入难以调动村民的积极性，村民作为被服务者无法产生主体意识，认为公共品实施是国家和村干部的事，甚至有一部分村民攫取公共资源。随着资源输入规则的不断调整完善，当前村干部申请项目须按“四议两公开”制度要求召开村民代表大会，而 S 村一直保留着组内直接民主制度，这两种制度为村民直接参与资源决策提供制度保障，村民在直接参与中将外部公共事务转化为与己相关的私人事务。

自上而下的项目要求与村庄社会可能存在不适配的情况，项目规则也难以事无巨细的规定实施过程的所有环节，这些为村民参与决策提供内容基础并在讨论过程中调动村庄的内生规则进行补充。村民们围绕项目要不要申请以及申请后如何实施进行讨论协商，并在讨论中提出自身诉求。由于村民在小组范围内协商讨论，而小组仍是一个熟人单位，熟人间的行动逻辑与陌生人间的行动逻辑是不同的，熟人需要遵循“人情”“面子”等内生性规则，如果有村民提出不合理的利益诉求会遭到村庄社会

的舆论压力而被边缘化，最终大部分村民都会同意。此外，村民的经济条件和利益受损情况不一致，村干部对贫困户进行适当的补偿并不会引起其他村民的效仿，在村庄里仍存在道义原则去帮扶弱者。外生规则与内生规则相互融合后形成的新规则不仅制约着“钉子户”，还照顾了弱势群体。

（3）私人关系的公共使用。中国步入现代化和城镇化的发展阶段，乡村社会也经受市场的冲击发生巨大变化，传统的熟人社会逐渐瓦解迈入“后乡土社会”，“村落共同体的地方性以及共同体的整体性特征依然留存”，<sup>[17]</sup>村庄依然保留一些治理资源维持村庄秩序。村干部等精英通常是村庄中掌握社会关系资源最多的人，村民遇到生活小事会寻求村干部帮助，村干部在帮助村民解决问题的过程中与村民建立情感联系，空闲时间村干部也会和村民闲聊加深情感联系。在实施项目时遇到“钉子户”，村干部通常会调动社会关系，先是给“钉子户”讲政策，然后听“钉子户”的诉求，有时候“钉子户”不是为了争取利益而是希望村干部解决以往遗留的问题，村庄是一个不规则的总体性社会，村庄的事务嵌入关系网络，因而在解决问题时往往不是针对事件本身而是处理事件背后的人际关系，这更要求村干部熟知地方规则和社会人际关系，在深入了解的基础上灵活调动村庄内的各种资源。遇到难缠的“钉子户”村干部只能一遍一遍的磨，多次劝说“钉子户”并请与“钉子户”关系密切的亲朋好友一起在酒桌上劝说，最终采用多种关系动员策略将“钉子户”软化。村庄的内生资源平时处于弥散的状态需要村干部进行调动整合，被整合后的内部资源补充了公共治理资源的不足，辅助村庄公共目标的达成。

## 四、结论

为缩小城乡差距，国家提出乡村振兴战略并不断向下输入资源，但国家资源下乡后出现一些意外后果，从制度和行动者层面分别进行解释存在局限性，需要结合制度与行动者层面分析乡村之间如何生成合意，减少项目供给的意外后果。湖北S村的公共品供给不仅与村民利益相关，而且为村民参与其中表达意志提供了制度化的平台，整个实施过程没有出现公共资源私人占有的现象，并且最终“钉子户”都配合村干部工作。这种合意是在制度监督和社会关系动员中产生的，S村所在的乡镇逐渐获得普惠项目的分配权和监督权，村干部基于项目需求进行申请，乡镇则监督项目的实施结果，乡村之间在制度中产生监督关系；当项目资源捆绑硬指标时，乡镇与村干部在关系动员中达成合意。村庄内部则通过行政组织和党组织两条路径吸纳村庄精英，让组织制度约束精英阶层并在村庄起带头示范作用；村民则通过“四议两公开”制度和组内直接民主制度进行协商，将公共事务转化为与自身利益密切相关的事务，并在讨论中将外来的公共规则与村庄的内生规则融合，经过民众协商而产生的新规则不仅压制了“钉子户”的产生而且也兼顾了弱势群体，但也有一些“硬钉子”需要村干部动用私人关系使其软化，公共品最终得以有效落地，村庄也得以整合。但村级治理的日益行政化使村庄自主空间有限，容易出现“行政消解自治”的困境，如何在治理现代化的背景下提升基层治理能力是需要继续探索的问题。

### 参考文献：

- （1）周飞舟. 从“汲取型”政权到“悬浮型”政权——税费改革对于国家和农民关系之影响[J]. 社会学研究, 2016, (03).
- （2）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, (01).
- （3）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, (02).
- （4）渠敬东. 项目制：一种新的国家治理体制[J]. 中国社会科学, 2012, (05).
- （5）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, (04).
- （6）史普原. 科层为体、项目为用：一个中央项目运作的组织探讨[J]. 社会, 2015, (05).

- 
- (7) 龚为纲. 项目制与粮食生产的外部性治理[J]. 开放时代, 2015, (02).
- (8) 李祖佩, 钟涨宝. 分级处理与资源依赖——项目制基层实践中矛盾调处与秩序维持[J]. 中国农村观察, 2015, (02).
- (9) 陈锋. 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[J]. 社会, 2015, (03).
- (10) 卢梭著, 何兆武译. 社会契约论[M]. 北京: 商务印书馆, 2005.
- (11) 孙宪忠. 物权行为理论探源及其意义[J]. 法学研究, 1996, (03).
- (12) 张泽想. 论行政法的自由意志理念法律下的行政自由裁量、参与及合意[J]. 中国法学, 2003, (02).
- (13) 张雪霖. 项目落地中“钉子户”治理机制的变迁[J]. 华南农业大学学报(社会科学版), 2016, (03).
- (14) 刘建平, 陈文琼. “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[J]. 中国行政管理, 2016, (02).
- (15) 刘成良. “项目进村”实践效果差异性的乡土逻辑[J]. 华南农业大学学报(社会科学版), 2015, (03).
- (16) 吴毅. 无政治村庄[J]. 浙江学刊, 2002, (01).
- (17) 陆益龙. 后乡土性: 理解乡村社会变迁的一个理论框架[J]. 人文杂志, 2016, (11).