

不同理论视角下的农村公共服务研究述评

侯志阳, 孙琼如

(华侨大学 公共管理学院, 福建 泉州 362021)

摘要:学术界对农村公共服务研究的理论视角主要包括经济社会结构转型论、供给需求化、福利多元主义论、公共财政论、社会资本论以及乡村治理理论等。这些研究涉及农村公共服务的供给背景、供给主体、供给目标以及影响供给效果的经济、社会、政治等因素,积累了丰富的成果。同时,在如下几个方面需要深入探讨:加强农村优势服务资源的挖掘;加强服务输送过程的动态研究;加强服务可及性的研究;加强服务质量需要满足的研究。

关键词:理论视角;农村公共服务;缺乏视角

中图分类号:F320

文献标识码:A

文章编号:1008-7699(2011)05-0073-06

积极发展农村公共服务是实现“基本公共服务均等化”的重要任务。近年来,学术界围绕该议题展开了深入研究,积累了丰硕的学术成果。但纵观现有的学术产出,可以发现很多论著存在研究视角单一、内容重复、观点相似等问题。诚然,任何学术进步都是对前人成果的继承与创新。为了更好地推动农村公共服务的深入研究与实践创新,本文将对有关农村公共服务研究的理论视角进行梳理,指出它们的理论逻辑和实践路径,分析其不足之处,并阐释未来研究的可能出路。

一、农村公共服务研究的理论视角

从目前掌握的文献资料看,关于农村公共服务的研究成果主要围绕以下几个理论视角:

(一)经济社会结构转型论

改革开放以来,我国农村经济社会结构转型主要有两件大事:一是废除人民公社制度,实施家庭联产承包责任制;二是废除农业税。学者们在讨论农村公共服务供给的社会经济背景也主要围绕此两件大事展开。徐小青、郭建军从社会变迁角度,考察了人民公社时期、家庭联产承包责任制后、农村税费改革后三个阶段农村公共服务供给制度的特征,分析了当前农户对农村公共卫生服务、信息服务、农村技术推广服务、社会保障等的需求意愿,并提出相应的制度安排与政策建议。^[1]林万龙运用制度经济学理论分析了家庭联产承包责任制代替人民公社制度后,中国农村公共服务供给制度变迁的可能性及其路径选择。^[2]

我国自2000年开始进行农村税费改革,至2006年已彻底取消了农业税、牧业税和农业特产税,税费改革取得了显著成效。税费改革减轻了农民的负担,调动了农民的生产积极性,改善了干群关系;但是基层政府也因此面临着公共财政收入紧张的压力,农村公共服务能力削弱的情况。伏玉林、符钢战以农村税费改革为背景,运用湖北与浙江农村实地调查资料,比较分析两地农村公共服务的变革差异、改革经验及存在的深层体制问题。^[3]

(二)需求—供给论

“需求—供给论”是经济学的基础理论。在公共经济学理论看来,公共产品的最优供给与公共产品的需

收稿日期:2011-09-18

基金项目:国家社会科学基金“资产建设与农村社区福利研究”(11CSH069),国家社会科学基金重大项目“农村社会全面进步中的社区建设研究”(08&ZD031),国家自然科学基金“农村自组织与公共物品供给关系研究”(70973102),华侨大学学科重点建设项目经费资助和泉州市社会科学基金重点项目(2010B-ZZ02)

作者简介:侯志阳(1980-),男,福建南安人,华侨大学公共管理学院讲师,社会学博士。

求状况直接相关,只有达到公共产品的供求均衡,才能使消费者效用达到最大化。^[4]而公共产品的供求失衡,可以分为总量失衡与结构性失衡两个方面。总量失衡是指公共产品的供给难以满足消费者对它的需求,结构性失衡则是指在既定的供给水平下,由于公共产品供给方式、供给内容、供给环节等方面的原因所造成的供给与需求间的偏差。林万龙认为,农村公共服务也应包括总量失衡与结构性失衡两个方面。他着重考察了农村公共服务供求结构失衡的表现及成因。研究发现,供求内容的不匹配、供给方式的不适当、供给机制过于单一、供给中重建轻管护和重县城轻乡村是目前农村公共服务供求失衡的主要表现;而财权过于向上集中所造成的基层财力紧张、公共服务严重依赖省级以上专项资金,是造成农村公共服务结构性失衡的重要原因。^[5]

龙兴海、曾伏秋等从社会主义新农村建设的现实背景出发,运用公共物品的供给理论,以农村公共教育、医疗、文化服务、社会保障、交通管理服务以及社会管理服务等为例,从宏观和微观两个层面对我国农村公共服务供给问题进行了分门别类的理论解释和理论分析,试图回答农村公共服务供给亟待解决的理念问题、制度问题、机制问题等,提出了当下解决新农村建设中公共服务供给不足问题的制度选择、政府角色定位、供给模式构建、有效供给现实途径等,为新农村建设中完善公共服务、实现农村和谐发展提供制度性设想和现实路径选择。^[6]陈东重点分析了影响农村公共品供给效率的供给制度因素和供给主体行为因素,内容包括农村经济环境和政策环境变化对公共品供给制度的影响、各种农村公共品供给制度的比较及其效率特征差异、公共品供给主体的行为特征和博弈行为的机理及其影响等问题,最后提出完善制度环境的各项对策,如注重宪法层次—治理层次—操作层次制度变革的互动;改进各公共品供给主体的行为;确定农村公共品的供给次序,完善农民对公共品的需求表达机制等,以提高农村公共品的供给效率。^[7]

(三)福利多元主义论

福利多元主义是关于公共服务供给主体及其关系的理论。Johnson认为社会福利供给的部门可分为4个部分:(1)国家部门提供的直接和间接福利;(2)商业部门提供的职工福利,向市场提供有营利性质的福利;(3)志愿部门如自助、互助组织、非营利机构、压力团体、社区组织等提供的福利;(4)非正规部门如亲属、朋友、邻里提供的福利。^[8]以贵州、湘西、鄂西和渝东的欠发达农村地区为例,分析了政府、市场、农户等在农村基础教育、农村合作医疗和农村基础设施等公共服务供给中扮演的角色,提出欠发达农村地区公共服务供给的创新机制。^[9]陈定洋等运用博弈论的方法分析了各级政府、农民在农村公共服务供给中的行为特征,提出农村公共服务的供给体系应该呈现混合性、多元性。要多发展农民合作组织,克服农村公共服务供给中的“搭便车”;要确定各级政府的公共财政责任,形成中央、省、市、县、乡、社区的公共服务供给体制。^[10]

(四)公共财政论

王小林以三个镇为例,运用公共财政理论,考察工业化、城市化进程中,农村公共服务的供给与需求矛盾,并提出应借鉴新公共服务理论,运用公共财政的手段,推进城乡公共服务一体化的建议。^[11]郭春丽认为公共财政是为了满足政府提供服务的需要而产生和发展起来的,其职能定位应服从和服务于公共产品的提供和公共事业的发展。她分析了公共财政支持新农村建设的必要性与可行性,并提出加大公共财政支出,完善农村公共产品供给体系,推进新农村建设的政策建议。^[12]岳军、潘寄青、朱德云等在对山东省农村长期社会调查的基础上,探讨了公共财政与农村公共服务的关系,研究指出建立农村公共服务强有力的财政支持,必须以财政预算改革为突破口,将“政治程序”改革和“预算程序”改革有机结合起来,形成新的公共财政制度框架。主要改革内容要以实现财政预算决策权力的公共化和公开化,财政预算程序的自下而上,财政预算目标的横向均等化,财政预算的法制化、规范化和精细化。^[13]樊继达提出完善公共财政体系,促进城乡基本公共服务均等化,应重点做好财力事权相匹配、转移支付及时、公共支出结构合理、财政层级适度等工作。^[14]

(五)社会资本论

社会资本是近年来中国学术界一个非常流行的概念工具。对社会资本的界定目前也没有形成统一共识,学者们都是从自身的研究需要出发来使用这一概念。在《使民主运转起来》一书中,帕特南认为社会资本是指“社会组织的特征,诸如信任、规范以及网络,它们能够通过促进合作来提高社会的效率”。^[15]他认为“在一个拥有大量社会资本存量的共同体中,生活是比较顺心的。公民参与的网络孕育了一般性交流的牢固准则,促进社会信任的产生。这种网络有利于协调和交流,扩大声誉,因而也有利于解决集体行动的困境”。^{[16]42-45}总之,帕特南认为,社会资本能够增加信任水平和提高集体行动能力,从而提高人们之间的互惠水平,加强社区团结和增强社区安全感等,提高人们的生活质量。^{[16]41-46}

国内学者在研究农村公共服务时,多数运用帕特南的社会资本概念。郑传贵运用帕特南的社会资本概念提出农村社区社会资本按不同的载体可分为家庭社会资本、家族社会资本、邻里社会资本、民间组织社会资本和行政社区社会资本。他着重分析了家庭社会资本在提供社区儿童福利和老年人福利中的作用;邻里社会资本在提供村民日常生活互助中的作用;民间组织社会资本在提供农村社区公共物品中的作用等。^[17]

(六)乡村治理论

乡村治理主要指人们运用公共权力对乡村社会的治理过程和绩效。“乡村”主要指行政村,即乡镇之下的村委会。乡村治理可简化为“村治”。^[18]为了解决治理的失效,西方学者提出了善治。善治(good governance)就是使公共利益最大化的社会管理过程。善治的本质特征就在于它是政府与公民对公共生活的合作管理,是政治国家与公民社会的一种新颖关系,是两者的最佳状态。^[19]王习明运用乡村治理和善治理论,在对湖北荆门和洪湖实验村等个案考察的基础上,分析了国家(县乡政府)、集体(宗族—生产大队—村委会)和家庭(个人)在提供老人福利过程中的合作与冲突,考察老人福利与乡村治理绩效的关系。他认为,只有国家和农村进行有效合作,才能改善乡村治理,提高农村老年人福利。村庄社会结构和乡村组织状态的不同,是老人福利出现区域差异的重要原因;老人福利水平的提高与乡村治理绩效的改善呈正相关性;老年组织的发展有利于老人福利的提高和乡村治理的改善。

于水通过建立乡村治理与农村公共物品关系的理论框架,以江苏地区不同地域(苏南、苏北)为例,分析不同乡村治理模式对农村公共物品供给效率的影响,并提出在模式构建上,应该创新农村公共产品的政府投入机制与供给的长效机制;在组织创新上,应大力发展农民社会合作组织,更大程度地发挥其在农村公共产品供给中的作用。另外,他建立了基于农户意愿的公共产品和公共服务优先次序的表达与需求机制,研究了农村基础设施项目投入主体、资金构成、决策机制等差异对乡村治理模式变化的影响,并在多中心乡村治理理论上构建了适合经济发达地区与经济欠发达地区的苏南、苏北乡村治理模式。^[20]

二、农村公共服务的未来研究趋势

以上几种理论视角的研究,涉及农村公共服务的产生背景、功能地位、供给主体、最终目标以及发展过程中的经济、社会、政治等影响因素,涵盖经济学、社会学、政治学、公共管理等学科。这些学术成果为农村公共服务的理论研究与实践运作提供了有益的启示。比如,研究中要注意农村公共服务建设的宏观社会经济背景;农村公共服务在新农村建设中的作用、地位;政府与农村社区在农村公共服务建设中的关系等。但已有文献的研究局限也是明显的,至少存在以下几个值得深入探讨之处。

(一)应加强乡村优势服务资源挖掘的研究

绝大多数文献的研究思路可概括成“问题为本”的“缺乏视角”。他们都是从服务对象的需要或需求出发,研究如何提供服务。这就造成一种错觉,服务对象总是处于“问题”、“缺乏”的状态,他们是被动的接受服务,他们总是需要救助。一旦进入某社区,看到的是问题、不足与毛病。社会工作学者称之为“缺

乏”的视角。^①而新的理论视角是从“资产建设”出发,它是一种“优势”^②的视角。在其看来,很多原来是“问题”的人或物都可变成“资产”。如农村低保对象,他们可以被组织起来清洁农村卫生,为村民营造一个村容整洁的美好环境。一方面可以领取从事环境整洁的工资,另一方面也做出自己的贡献,实现自己的价值,而不是被动的、毫无作为的受救助者。换言之,他们也是社区重要的“资产”(人力资本)。就农村公共服务发展而言,当我们进入某个农村社区,首先看到的是这个村现有哪些资产可以盘活,为村民提供福利;或者,可以调用社区内外哪些资源进行各种能为村民提供福利的有形资产建设。可见,以资产建设为基础的“优势”视角,与以“问题—需要”为基础的“缺乏”视角截然不同。就像半杯水,前者看到的是已经有一半水,如何充分利用半杯水创造福利;而后者看到的是怎么只有这么一点水,处于一种消极悲观的、被动受助的状态。

农村公共服务要实现可持续发展的目标,必须重新审视农民的问题和需要,努力挖掘社区自身的优势和资源(资产建立和能力建设)及民众的能力和智慧。社会工作者应该从社区和村民现有的资产和能力出发,而非从社区及村民缺少什么、出现了什么问题、社区的需要是什么入手。

(二)应加强服务输送过程的动态研究

大多学者未将公共服务设施与服务效果区分开,以为有了公共服务设施,公共服务发展水平就高。实际上,农村公共服务体系可分为硬件(公共服务物质设施)与软件(服务项目、服务内容等)两部分。有的公共服务设施建设之后,不能满足农民的真正需要,利用率极低,谈不上提高农民的福利水平。王思斌称之为“社区服务项目建设和运行中存在的目标偏离”。^[21]林万龙在研究农村公共服务时也指出,目前在财政对农村公共服务的支持中,大量的资金投向了建设环节,这对于提高农村公共服务的设施水平无疑很有意义,但是,对管护的投入却非常不够,以至于农村基础设施利用率不高,农户对管护环节的供给状况很不满意。^{[5]40-41}今后应加强农村公共服务建设、维护、使用、反馈、修缮、评估等全过程的动态研究。

(三)应加强服务可及性的研究

吉尔伯特(Gilbert N)等从政策实施、体系运行的角度对社会福利的输送系统进行分析,指出社会福利资源的存在并不一定导致政策对象的福利获得。他指出社会福利服务的输送体系可能存在分割性(fragmentation)、不连续性(discontinuity)、不负责任性(unaccountability)和不可获得性(inaccessibility)。分割性是指福利服务被分散于城市的不同地区。不连续性指虽然它们处于同一地区但并非靠近,交通上的不便使得需求者不易连续获得整个服务。不负责任则指福利提供者的态度和行为。不可获得性则指服务对象因为各种障碍(居住地、社会排斥等)不能进入社会服务网络,即社会福利对他来说是不可获得的。^[22]当前,我国农村公共服务的运作体系也存在以上四个问题,继而造成农民对公共服务的不可及性。例如,我们在农村调研中,发现有的村也有残疾人康复中心,而且康复器材也都比较完备,但放在一栋大楼的4层,而且没有电梯,残疾人要使用,面临很多不便,所以,那些器材基本处于闲置。这种状况正是吉尔伯特福利输送理论中“福利不可获得性”、“福利不可及性”等概念的实际体现。今后应加强农民对农村公共服务可获得性及其影响因素的研究。

① 所谓缺乏视角(lack perspective),是指看问题总是关注不足和缺陷。在这种视角指导下的农村社会工作者将注意力多放在如农村人口素质低下(教育落后等)、自然资源匮乏(耕地不足等)、地理位置偏僻(交通不便等)、农业技术落后(传统耕作等)等问题上。从缺乏视角发展出来的反贫困策略就是如何帮助农村贫困人口解决他们的不足。无论是服务取向、教育取向,抑或是组织取向的农村社会工作,如果以缺乏视角坚持地区发展模式介入农村社区,基本的做法都是透过外来者的直接资助,推动现代化教育、大搞基础建设、引进农业技术和推动农民组织等,帮助农村实现现代化。当从缺乏视角看待农民的问题和需要,采取“输血式”的扶贫策略自上而下地帮助农民脱贫致富时,作为主体的农民被客体化了,他们的主体性、优势、能力和资产等被忽视了。参见张和清、杨锡聪、古学斌等的文章《优势视角下的农村社会工作:以能力建设和资产建立为核心的农村社会工作实践模式》,载《社会学研究》2008年第6期第23-26页。

② 社会工作的优势视角反对将服务对象问题化,认为问题的标签对服务对象“具有蚕食效应,重复的次数多了之后,就改变了案主自己对自己的看法和周围人对他们的看法。长远来看,这些变化融入了个人对他们的自我认同(越来越没有自信心)”。因此,优势视角强调社区发展应该重视资产建立和能力建设,它强调每个人、团体、家庭和社区都有优势(财富、资源、智慧、知识等)。优势视角着眼于这个社区及村民能做什么?而不是“他们不能做什么”,致力于动员村庄及村民的力量(资源、智慧、知识、能力等)来实现他们的目标和愿望,以提高农民的生活质量。

(四)应加强服务质量需要满足的研究

需要理论是当代社会福利理论的重要组成部分。在社会福利研究中影响较大的,有凯恩斯供求理论中的需要理论、马斯洛的需要层次理论、多依和高夫的人类需要理论、周健林和王卓祺等学者提出的华人需要观念及其先决条件。社会福利中的需要(Need)指“社会中生活的人在其生命过程中的一种缺乏状态”。人的基本需要如果不能满足,这种缺乏状态将损害人的生命意义。而需求(Want)是对于某一具体需要满足物的指向。需要是客观的、长久的、有普遍意义;而需求是主观的、短暂的、体现具体意义。马克思认为“需要是人的本质属性”。^[23]当一个人作为社会人存在社会之中时,他的需要存在;当他的需要不存在时,这个人在社会中也就不存在了。人有“个体的社会人”与“整体的社会人”,因此,人类的需要可分为个体的需要与社会需要。^[24]如果村民可获得相应的公共服务了,那么所获得的服务是否满足他们的需要也是值得深入探讨的问题,但这方面的成果极少。我们在农村调研时发现,有些地方提供的公共服务根本不是农民所需要的(如高雅文化进乡村),或者不是紧迫需要的(如乡村影剧院建设),或者是处于需要不足状态(如医疗卫生服务、饮用水服务、社会治安服务、教育培训服务、农业技术推广服务、危房改造服务等)。而这些处于需要不足状态的服务却是农民生产生活中必须拥有的。因此,今后应加强农民对农村公共服务的需要满足状况调查及其影响因素分析,以提高农村公共服务质量。

参考文献:

- [1]徐小青,郭建军.中国农村公共服务改革与发展[M].北京:人民出版社,2008:23-35.
- [2]林万龙.中国农村社区公共产品供给制度变迁研究[M].北京:中国财经出版社,2003:13-23.
- [3]伏玉林,符钢战.税费改革后农村公共服务提供机制的比较研究——基于湖北与浙江农村的调查[J].社会科学,2007(10):14-16.
- [4]安东尼·B.阿特金森,约瑟夫·E.斯蒂格里茨.公共经济学[M].蔡江南,许斌,邹华明,译.上海:上海人民出版社,1994:20-25.
- [5]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):40-41.
- [6]龙兴海,曾福秋.农村公共服务研究[M].长沙:湖南人民出版社,2009:65-68.
- [7]陈东.我国农村公共品的供给效率研究——基于制度比较和行为分析的视角[M].北京:经济科学出版社,2008:15-23.
- [8]彭华民.福利三角中的社会排斥——对中国城市新贫穷社群的一个实证研究[M].上海:上海人民出版社,2007:24.
- [9]靳永嵩.公共服务提供机制[M].北京:社会科学文献出版社,2009:36-42.
- [10]陈定洋,王泽强.从非合作博弈到合作博弈——基于当前农村社区公共产品供给机制“一事一议”制度分析[J].商业研究,2008(3):21-24.
- [11]王小林.结构转型中的农村公共服务与公共财政政策[M].北京:中国发展出版社,2008:16-19.
- [12]郭春丽.新农村公共财政[M].北京:中国社会出版社,2006:14-17.
- [13]岳军,等.农村公共服务与农村财政(2004-2008 山东省)[M].北京:中国财政经济出版社,2009:20-21.
- [14]樊继达.统筹城乡发展中的基本公共服务均等化[M].北京:中国财政经济出版社,2008:36-40.
- [15]罗伯特·普特南.使民主运转起来[M].王列,赖海榕,译.南昌:江西人民出版社,2001:22-26.
- [16]罗伯特·帕特南.繁荣的社群——社会资本与公共生活[C]//社会资本与社会发展.李惠斌,杨雪冬,译.北京:社会科学出版社,2000.
- [17]郑传贵.社会资本与农村社区发展——以赣东项村为例[M].上海:学林出版社,2007:30-40.
- [18]徐勇,徐增阳.流动中的乡村治理[M].北京:中国社会科学出版社,2003:6-14.
- [19]俞可平.治理和善治引论[J].马克思主义与现实,1995(5):12-16.
- [20]于水.乡村治理与农村公共产品供给[M].北京:社会科学文献出版社,2008:41-45.
- [21]王思斌.我国城市社区福利服务的弱可获得性及其发展[J].吉林大学学报:社会科学版,2009(1):31-33.
- [22]黄晨熹.社会福利[M].上海:上海人民出版社,2009:176.
- [23]马克思恩格斯全集[M].中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局,译.北京:人民出版社,1982:514.
- [24]彭华民.社会福利与需要满足[M].北京:社会科学文献出版社,2008:3-25.