

耿永志. 农村社会治理的农民参与研究——以垃圾治理为例[J]. 江苏农业科学, 2015, 43(10): 513-516.

doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2015.10.159

农村社会治理的农民参与研究

——以垃圾治理为例

耿永志^{1,2}

(1. 河北省农林科学院博士后流动站, 河北石家庄 050051; 2. 东北农业大学博士后工作站, 黑龙江哈尔滨 150030)

摘要:农民参与是农村社会治理的基本力量,它直接影响社会治理的成败,良好的农民参与可以促进治理主体的自发性成长,是对农民价值主体的检验。利用在河北省100个村庄的调查数据以垃圾治理问题为切入点,剖析农村社会治理过程中的农民参与问题。发现当前农民对治理主体认识存在偏差,村委会工作并未获得农民的广泛支持,农村经济组织和社会组织并未真正发挥有效作用,农民集体行动缺乏个体参与的有效支持。需要进一步增强农民的参与意识和对集体行动的认同,提高农民参与率,推进农民组织化建设,构建农村社会治理的多元化资金筹集和使用机制。

关键词:农村社会治理;农民参与;参与性治理;农村垃圾治理;治理主体

中图分类号: F323.22 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-1302(2015)10-0513-03

当前,我国农村社会治理正面临着4个方面的挑战:治理主体多元化、治理行动协同化、治理机制民主化与法治化、治理手段多样化^[1]。农村社会治理主体多元化所面临的困境尤为突出。在农村社会治理过程中,农民的主体地位不可或缺,农民的参与性直接影响农村社会治理的成效。笔者利用在河北省100个村庄的调查数据,以垃圾治理问题为切入点,剖析农村社会治理过程中的农民参与问题。

1 农村社会治理过程中农民参与的地位和作用

按照十八大报告,社会治理是在“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障”的总体格局下运行的中国特色社会主义社会管理。其核心问题是发挥多元治理主体的作用,针对相关社会问题,化解社会矛盾,保障和改善民生,实现和维护群众权利,促进社会公平,促进社会有序和谐发展^[2]。

多元主体的多中心合作治理模式是我国农村社会治理未来的基本趋向,它应当以公共利益与公共责任为联结纽带,以政府为主导,以农民为主体^[3]。农民参与在农村社会治理过程中发挥着不可替代的作用。

农民主体性表现在农民的实践主体和价值主体2个方面。陈义平将社会治理的目标确定为二维:“共治”和“善治”,前者为实践目标,后者为价值目标^[4]。笔者认为,从“共治”这个实践目标来看,农村社会治理须要充分发挥和依靠各种社会力量来完成,离开了农民这一实践主体,是不可能实现的。另外,农村社会治理需要通过各方主体的共同参与,实现社会公共利益的最大化,达到农村社会的“善治”。从“善治”这个价值目标来看,它涉及到广大农民的切身利益,农民

的价值主体地位已经充分体现出来。

农村社会治理必须为了农民、依靠农民。政府作为主导者只是外因,农民的参与和行动才是真正内因,只有农民把社会治理当成自己的事儿,政府的政策和投入才能收到良好效果。如果农村社会治理不能体现和维护农民的利益,仅仅把社会治理看作是政府强加给农民的任务,农民只能成为局外人或被动的执行者,农村社会治理只能流于形式而归于失败。

农民参与农村社会治理可以是分散的个体形式,也可以是组织形式。农民的组织化,是农村社会治理的关键所在。当前参与农村社会治理的组织主要包括村民自治组织、农业经济合作组织、农村社会组织等。村民自治为农民参与公共事务管理提供了最基本政治制度保障,但是由于村民自治制度更多倾向于政治控制职能,无法完全覆盖农村社会管理领域,在农民经济领域组织化的推动下,必然会产生对政治领域和社会领域的全面组织化参与的潜在动能^[5],也须要大力培育和发展相应的农村社会组织。

2 垃圾治理问题在农村社会治理过程中的典型性

农村社会治理主要解决的是农村社会公共领域的问题,包括道路硬化与维护、绿化、环境污染、治安、垃圾清除等。这些公共领域的问题具有较强的外部性。外部性这个概念源于经济学,主要指私人边际收益与社会边际收益、私人边际成本与社会边际成本不一致的现象。外部性产生的主要原因包括共有变量、产权模糊、市场组织成本、财政因素等方面。解决外部性问题不能依靠市场机制,此时市场是失灵的,经济学家给出了以下解决方案:征税或补贴、管制、合并企业、产权界定、制度安排等。如果把外部性问题扩展到社会管理领域,同样适用。

垃圾治理问题从表面上看仅仅是个环境问题,但本质上却是一个典型的外部性问题,须要借助社会治理手段来解决。垃圾问题本身是由个体生产生活所引起的,其社会成本明显高于私人成本,个体具有较强的产生垃圾而不愿处理垃圾的

收稿日期:2014-10-11

基金项目:国家社会科学基金(编号:12CZZ042);河北省农林科学院、东北农业大学博士后基金(编号:121116)。

作者简介:耿永志(1972—),男,河北正定人,博士,教授,研究方向为农村社会管理。E-mail:sdgyz@163.com。

经济动机。垃圾治理问题不仅仅影响了村容村貌,更易引发邻里之间的矛盾与纠纷。

从解决问题的手段来看,市场、行政、法律等手段均是失效或低效的,社会治理多元主体的参与是必要的。市场收费机制由于“搭便车”现象的存在而失效,行政管制和法律诉讼等手段由于“成本太高”而效果太差。解决此类问题大多需要多主体的共同参与,激发相关主体的动力,建立高效有序、协同互动的运行机制。从费用分担和收益分配角度来看,此类问题的解决往往需要社会治理手段。前边所述诸如道路硬、绿化、环保、治安等公共问题,面临着共同的成本和收益问题,即个体缺乏付费动机、收益却是无形的、大家可以共享的。当前,在政府投入有限、农民缺乏付费意愿的情况下,如何创新社会管理模式,显得尤为重要。

笔者在河北省100个村庄进行调查,共涉及11个地级市的46个县(区、市),发放调查问卷1500份,回收有效问卷1484份。根据访谈及调查问卷的结果,对100个村庄具体情况进行了汇总,并按照相对经济因素(与周围村庄相比较人均纯收入)、社会因素(社会治安状况、社会组织、养老医疗)、政治因素(民主管理状况、有无拉票现象、有无能人带动)、文化因素(业余生活)、生态因素(环境卫生状况)、区位因素(距离县城的远近)、能人带动等8个方面的因素分别对村庄进行聚类分析,在每一种分类标准下,100个村庄均被分成好、中、差3类。在此基础上,笔者采用卡方检验的方法分别检验了环境卫生因素与其他几个因素之间的独立性。

各因素相关性见表1,环境卫生因素与经济、社会、政治、文化、能人带动等因素之间存在较强的关联性,与位置因素相关性不显著。可见,解决环境卫生问题,需要各种因素共同发挥作用,提升综合治理能力。垃圾治理问题是一个典型的农村社会治理问题,又一次得到了验证。

表1 环境卫生因素与其他因素之间关联性检验

因素	是否通过检验	Gamma 相关系数
相对经济因素	*	0.415
社会因素	*	0.265
政治因素	*	0.382
文化因素	*	0.366
位置因素	/	/
能人带动因素	*	/

注:根据调研数据计算而得。“*”表示2个因素之间显著关联,“/”表示2个因素之间不显著关联。

3 从调研数据来看农民的参与性问题

笔者在调查过程中针对农村社会治理过程中农民参与的问题,涉及了相关问题。调查结果显示,虽然仅有29.18%的被调查者把环境卫生问题列为他们最关心的问题之一,但是却有42.05%的被调查者将环境卫生问题看作最难解决的问题之一。当问及“您对本村环境卫生状况是否满意”时,满意率仅有16.64%,有49.60%的被调查者认为农村环境卫生差是城乡差距的主要表现之一。

3.1 对治理主体认识存在偏差

一方面,大部分被调查者并没有意识到自己的主体地位,有超过45.08%的被调查者认为是村干部在管理着村子,有

35.45%的被调查者认为政府是管理主体,只有不到19.47%的人认为是村民自主管理着农村。另一方面,农民自己也没有感受到自己对村内事务的影响力,只有3.84%的被调查者认为自己能够影响村里重大事情的决策。

当问及“您认为村里的垃圾应该由谁来负责”时,有39.15%的被调查者认为应该由村委会负责,这占了相当大的比例,这说明26.75%的被调查者认为应该由大家来共同负责,有29.38%的人则认为应该成立专门的组织来负责,剩余10.92%的人认为这个问题不好说。

很多农民在忙着自己挣钱,对村子里的公共事务很少关心,也没有意识到自身的主体地位,类似于垃圾治理等问题,农民更倾向于依赖于村委会。尽管有一部分农民已经意识到垃圾治理问题要靠大家,或者需要成立专门的组织(合计占56.13%),但他们缺乏实践层面更深层次的思考,这种主观意愿在实践参与时面临着尴尬。

3.2 村委会工作并未获得农民的广泛支持

村委会是基层民主自治的重要载体,它在农村社会治理当中处于重要地位。然而在调查当中发现,村委会的工作的并没有得到农民的广泛支持,在所有被调查者当中,有高达67.18%的人认为自己所在村子在村委会选举过程中存在拉选票现象,有57.48%的人认为同时存在贿选现象,仅有36.57%的被调查者对村委会的工作是满意的。

3.3 农村经济组织和社会组织并未真正发挥有效作用

当前,我国农村社会组织的发展受到诸多因素的限制,比如社会组织规模小,自身发展不足,参与面不广,自发性和自我成长性不足,个人依赖性较强,观念落后等。在调研过程中发现,农民对社会治理的参与很大程度上依赖于家族、私人关系、宗族等初级群体的影响,仍然习惯于通过个人力量而非组织力量实现参与的愿望。经济组织主要以农业经济合作社为主要形式,社会组织主要以红白理事会等为主,发展比较缓慢,它们在农村社会治理过程中也并没有发挥有效的作用。

3.4 集体行动缺乏个体参与的有效支持

对集体行动的认同及参与意愿并不等于实际参与,虽然大部分农民认识到农村公共事务的解决应该依靠大家,但是实际参与情况并不理想。以垃圾治理问题为例,当问及“如果您参与清运垃圾,您是否同意”时,有46.97%的被调查者表示愿意参与,有3.97%的被调查者明确表示反对,还有49.06%的被调查者持观望态度,表示要看情况再定。这说明虽然反对者只占很小的比例,但是有将近一半的农民是持观望态度的。

在问及是否参与垃圾清运时,有将近一半的被调查者持观望态度,表示看情况而定,这进一步说明农民对集体行动缺乏有效响应。以下是持观望态度者的普遍心态:“这个事情本来就不关我的事儿”“即便我参与,未必别人也参与”“参与进去对我有好处吗,没有好处是不会参与的”“让我管事儿行,不愿意听从别人的指挥”。

集体行动缺乏个体参与的有效支持,这使得农民在公共事务处理问题上,个体之间产生了严重的分歧,很难形成合力。

3.5 大多数不愿担当组织者角色

在上述分析中发现,具有参与意愿的农民占46.97%,持

观望态度的农民占 49.06%，持 2 种态度的农民总计 1 425 人，占 96.03%。当笔者进一步进行分组分析时，缺乏有效组织者这个问题开始显现出来。当问及“如果您决定参与垃圾清运，是否愿意成为组织者”时，被调查者给出了不同选择（表 2）。在愿意参与以及持观望态度的被调查者当中，分别有 318、112 人愿意成为组织者，占组内人数的比例分别为 45.62%、15.38%，占有所有被调查者的比例分别为 21.43%、7.55%。这说明尽管有相当一部分农民决定参与垃圾治理活动，但愿意成为组织者的人数并不多，持“不愿意”或“说不好”态度的被调查者，占相当大的比例。在调查中还发现，相当一部分人认为农民是很难拧成一股劲儿的，这也从另一个方面说明在农村社会治理过程当中，把分散的农民组织起来是一件很困难的事情。

表 2 在“是否参与”及“是否愿意成为组织者”方面农民的态度

农民态度		人数 (个)	在本组内所 占比例(%)	占有所有被调查 者的比例(%)
是否愿意参与	是否愿意成 为组织者			
愿意	愿意	318	45.62	21.43
	不愿意	151	21.66	10.18
	说不好	228	32.72	15.36
	小计	697	100.00	46.97
持观望态度	愿意	112	15.38	7.55
	不愿意	189	25.96	12.74
	说不好	427	58.66	28.77
	小计	728	100.00	49.06
不愿意	不愿意	59	100.00	3.97
合计	1 484	—	100.00	

注：根据调研数据整理而得。

3.6 对具体参与方式的选择存在包容性和复杂性

在具有参与意愿的 697 名被调查者当中，笔者提供了“只出劳力”“只出资金”“出资金或出劳力都行”“其他方式”等 4 个选项。调查结果（表 3）显示，农民在具体参与方式方面存在较强的包容性，有 62.98% 具有参与意愿的被调查者，选择了“出资金或出劳力都行”，这为农村社会治理具体运行方式的选择问题提供了足够的空间。另外，有 14.35% 和 12.34% 的被调查者选择了单一的参与方式，这无疑增加了农村社会治理的复杂性，尽管这一部分群体所占比例不大，但往往会成为推进农村社会治理的主要障碍。

表 3 具有参与意愿的农民对具体参与方式的选择结果

参与方式	人数 (个)	所占比例 (%)
只出劳力	100	14.35
只出资金	86	12.34
两者均可	439	62.98
其他方式	72	10.33
合计	697	100.00

注：根据调研数据整理而得。

4 相关政策建议

农村社会治理的未来发展趋势是参与主体多元化、参与过程民主化、参与内容和形式多样化。农村社会治理具有复

杂性，作为参与主体的农民，其一思一行直接影响农村社会治理的成效。当前，农民参与热情较高，但整体参与率较低；农民参与形式包容性较强，但情况复杂且组织化程度较弱；社会治理的收益具有明显的公益性特征，但却面临着费用分担方面的困境。从农民参与的角度来看，农村社会治理须要强化以下几个方面的工作。

4.1 进一步增强农民的参与意识

一方面，要培育农民的主体意识、权利义务意识、公平正义意识，进一步增强农民的公民意识，逐步养成与农村社会治理相一致的价值观念、思维习惯及行为方式，实现从农民到公民的转变。另一方面，要实现从服从到自主、从依附到自觉的转变，农村社会治理不能“等、靠、要”，不能简单地依附于基层政府和村委会的意识，农民应当主动有所作为。

农民参与意识的养成，不是一朝一夕之事，须要具备良好的环境，须要有一个良的“政治生态”和“社会生态”环境。相对于宗族势力较强、矛盾纠纷频发的村庄，一个乡风纯朴、民主公正、具有“能人带动”的村庄，农民的参与意识往往会更强。共同文化及外部环境等因素对参与主体的影响作用不容忽视。

4.2 增强对集体行动的认同、提升农民参与率

农村社会治理的复杂性，影响农民的集体行动选择。从前面调查数据分析结果可知，在面临要不要付诸行动时，有相当一部分农民持观望态度。农民更多地持有观望态度，同时也意味着农民参与率仍然存在较大的提升空间。对于农民来讲，说服和教育往往是失效的。提升农民的实际参与率，应当重点从“利益引导”和“实践引导”2 个方面入手。

农民首先是一个“经济人”，然后才是一个“社会人”和“道德人”。农民要不要参与类似于“垃圾清理”等社会治理活动，一个重要的判断依据是，农民从中获得的收益一定要大于其付出的成本和费用，这些收益和成本费用既包括有形的又包括无形的。只有让农民意识到自己所付出的时间、精力和金钱，能够带来更大的收益和满意，农民才会主动加入到这一行动当中来。

一味地“说服和教育”在某种程度上似乎并不起什么作用，往往需要具体实践活动把农民组织起来。在调查过程中发现，有的村庄为了有效解决当地治安问题，村里成立了“治安联防队”，每家每户分派任务、轮流值班，治安效果明显好转。农民普遍感觉这个联防队发挥了很大作用，农民的参与越来越多成为一种自愿行为。值得一提的是，在“实践引导”过程中要让农民真真切切地感受到收益，当然，个体之间的相互感染和模范带动同样也起着关键作用。

4.3 推进农民组织化建设

农民组织化程度的提高，可以借助村民自治组织和民间社会组织同时来推进。村民自治是农民政治参与的重要形式，同时也是农民参与农村社会治理的重要途径。针对农村发展的重大问题，定期召开村民代表大会；围绕相关问题的具体环节，通过“听证会”“座谈会”等多种形式，充分听取农民的意见和建议，让农民有地方说话、敢于说话，这不仅仅是农民政治参与的表现，更是农民参与社会治理的关键所在。

当然，村民自治不应该成为农民参与的唯一途径，在村民自治的基础上应当进一步拓宽参与空间，重视农民的社会参

杜明义. 城乡统筹发展中农地资本化与社会保障体系构建[J]. 江苏农业科学, 2015, 43(10): 516-519.
doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2015.10.160

城乡统筹发展中农地资本化与社会保障体系构建

杜明义

(四川民族学院经管系, 四川康定 626001)

摘要:农地资本化有利于推进城乡统筹发展, 由于土地保障功能本身的不足, 加上农地资本化会弱化土地保障功效, 其本身也存在市场风险, 必然影响农民生存和发展, 从而制约了农地资本化的推进。社会保障可增强农地资本化下农民土地的生活保障功能, 防范、缓解、化解农地资本化中的风险, 为此应构建起城乡统一的社会保障体系, 使农民“学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居”, 解决好农地资本化推进中农民的后顾之忧, 推进农地资本化发展, 促进城乡统筹和谐发展。

关键词:城乡统筹发展; 农地资本化; 土地保障; 社会保障; 体系构建

中图分类号: F323.89; F321.1 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-1302(2015)10-0516-04

对于土地资本化问题, 马克思认为:“土地在购买价格, 是按年收益若干倍来计算的, 这不过是地租资本化的另一种表现”^[1]。马歇尔认为:“农业土地的价值一般表现为当前货币地租的若干倍, 或等于若干年地租的收入”^[2]。费雪在其《资本的性质与收益》一书中认为, 土地等资本价值只不过是因其产生的未来收益流量的现在值。这些思想实际指出了土地所有权资本化收益是若干年土地潜在地租收益的贴现, 而土地使用权资本化收益就是使用权有效期内潜在地租收益的贴现。农地产权交易为产权所有者带来贴现收益, 为投资者带来预期收益。目前, 我国在坚持农地集体所有、严格土地用途原则上, 推进农地流转、征收等制度, 让农民获得一定产权转移的收益, 这些实际都是农地产权资本化的方式。通过农

地流转下的使用权资本化推进, 为农业产业化经营提供规模用地, 并促进城乡发展资源相互流动, 促进农业增效、农民增收、农村发展; 通过农地征收等农地所有权和使用权资本化, 为城镇化、工业化建设提供用地, 从而促进城乡统筹发展。但是, 农地资本化在一定程度上会弱化土地的传统保障功能, 同时农地资本化中还存在一些市场风险, 为此应构建起完善的社会保障体系。中共十八大报告中就指出, 要“全面建成覆盖城乡居民的社会保障体系”, 只有建成城乡统一的社会保障体系, 才能防范、缓解、化解农地资本化风险, 促进城乡统筹和谐发展。

1 土地保障功能及其在城乡统筹发展中农地资本化下的弊端

1.1 土地的保障功能

土地是农民的命根子, 土地在传统社会中对农民既是生产要素, 更承担了农民传统的生活、就业和养老等保障的功能。我国农民数量巨大, 实行土地承包制度后, 在国家财力有

收稿日期: 2014-10-27

基金项目: 四川省教育厅人文社会科学重点基金(编号: 14SA0158)。
作者简介: 杜明义(1970—), 男, 四川泸定人, 硕士, 教授, 主要研究方向为农村经济与西部民族经济。E-mail: mydu888@126.com。

与, 建立和完善相应的社会组织, 以保障农民更多地参与农村公共事务的管理。当前, 农村应当针对具体的社会公共事务, 建立和完善相应的社会组织, 构建农村社会治理的组织载体, 满足农村日益增长的社会治理需求。

4.4 构建多元化资金筹集和使用机制

农村社会治理主要针对农村公共事务, 往往需要一定的资金支持才能正常进行。按照“谁受益谁负担”的原则, 这些成本开支理应由农民来共同负担, 但是考虑到我国农村居民整体收入水平偏低、城乡基本公共服务不均等的现实, 多元化的资金筹集和使用机制是比较符合实际的。

政府财政应当加大对农村的投入力度, 重点围绕环境卫生、治安、文化、养老、医疗等具体社会事务进行核算和投入。农民个人也应适当的承担一部分费用, 并可通过社会捐赠等形式获取一部分资金, 形成多元化的资金筹集渠道。

村委会要通过“一事一议”等形式, 让农民广泛参与进来, 对于资金来源和使用去向等重大问题, 应当实现民主参

与、公开透明。须要成立具体的社会组织承担相应社会公共事务, 成立专门监督机构保障资金的有效使用。当然, 在这个多元化资金筹集和使用机制当中, 农民既是受益主体又是义务主体, 既是决策主体又是监督主体, 吸纳农民广泛参与其中, 显得至关重要。

参考文献:

- [1] 孙艳华, 刘湘辉. 当前农村社会治理的四大挑战[N]. 光明日报, 2014-08-20(13).
- [2] 姜晓萍. 国家治理现代化进程中的社会治理体制创新[J]. 中国行政管理, 2014(2): 24-28.
- [3] 徐理响. 从动员式参与到自主式参与——农村公共事物治理中的农民角色分析[J]. 学术界, 2011(5): 45-51, 256-259.
- [4] 陈义平. 共治与善治: 社会治理的二维目标[N]. 安徽日报, 2014-06-09(7).
- [5] 周晨虹. 农村公共治理领域中农民的组织化参与[J]. 理论导刊, 2010(10): 62-64.