

公共管理视域下的乡村治理

【核心提示】公共管理是政府、社会组织以及公众等多元主体以实现社会公共利益、满足公共需求为目标而进行的管理活动。基于这一理解,公共管理学科的研究目标就是围绕政府、社会组织以及公众等多元主体如何更好地实现社会公共利益而展开。乡村治理是政府、社会组织以及公众等多元主体在乡村地域内为实现乡村公共利益而进行的治理活动。乡村治理的价值诉求与公共管理学科的研究目标高度耦合。

□曲延春

把乡村治理作为公共管理学科的重要研究指向,是基于乡村治理的重要性。新中国成立后的相当长一段时期,我国乡村社会一直扮演着我国城镇化、工业化发展资源供应者的角色。乡村社会不仅为我国城镇化、工业化提供了大量资金,而且成为我国社会发展的“稳定器”和“蓄水池”。2006年1月1日,我国全面取消农业税,不仅从根本上改变了国家与农民的关系,而且从根本上改变了城镇与乡村的关系。党的十八大提出走以人为核心的新型城镇化道路,以促进城镇和农村的协调发展。近几年,我国新型城镇化不断推进,根据国家统计局数据,截至2019年末我国城镇常住人口为84843万人,城镇化率达到了60.60%,比2018年末提高1.02个百分点,我国城镇化水平快速提高。但是,即使城镇化率达到70%,我国仍将有四亿到五亿人生活在农村。因而,乡村社会发展的重要性不言而喻。另外,当前我国城乡二元结构特征依然较为明显,农村与城市的差距依然较大,我国不平衡不充分发展最主要的体现就是城乡之间

发展的不平衡、农村发展的不充分。因而,乡村社会是我国社会发展和实现现代化的瓶颈和短板,乡村治理应成为公共管理学科的重要研究指向。

把乡村治理作为公共管理学科的重要研究指向,需要准确把握当前乡村治理面临的主要问题。当前乡村治理面临的主要问题为,一是乡镇政府治理能力弱化。乡镇政府处于我国政府层级的最末端,直接面对农村农民,不仅是国家权力在基层的代表和国家各项农村政策的具体执行者,而且是连接国家与乡村的桥梁和纽带,是乡村社会的重要治理主体。十八届三中全会提出“加强中央政府宏观调控职责和能力,加强地方政府公共服务、市场监管、社会管理、环境保护等职责”。作为地方政府的乡镇政府,其首要职责就是公共服务。当前,乡镇政府与服务型政府要求还有一定差距,很多乡镇政府没有把公共服务作为首要职责。同时,以农业为主的乡镇政府财政能力普遍不足,乡镇财政成为“吃饭财政”甚至“要饭财政”,这也在一定程度上制约着乡镇服务职能发挥。二是村民自治制度遇到困难。1978年农村改革后,虽然农村

经济社会发展不断进步,农民收入不断增长,但是农村社会发展面临的问题也日益凸显,部分农村“软、散、乱、穷”等问题突出。导致这些问题的原因之一就是村民自治制度遇到困难,部分地区村民自治流于形式。特别是在城镇化背景下,很多农村成为“空心村”,村民自治有名无实。三是公共服务供给难以满足农民需求。一方面,农村公共服务供给总量不足。新中国成立后,我国确立了重工业优先发展战略,由此也导致了财政投资的城市偏向政策,城乡二元公共服务供给机制随之形成。在城乡二元公共服务供给机制下,我国公共服务呈现出城乡之间的差序格局,即以城市为中心,公共服务不断向外扩散,离城市愈远的农村享受的公共服务愈少。城市的公共服务主要由国家财政负担,而农村公共服务由农民自己负担其成本。取消农业税后,虽然农村公共服务供给逐步被纳入国家公共财政框架下,但是由于历史欠账太多,所以农村公共服务供给总量不足问题仍比较突出。另一方面,供给脱离农民需求。在“自上而下”的决策方式下,农村公共服务供给更多是由基层干部供给偏好决定,农民需求偏好得不到重

视,这在一定程度上造成了公共服务供给与农民需求的脱节。四是农村公共利益整合机制缺失。农村缺乏公共利益整合机制,农村空心化和农村骨干外流使农村选举民主的开展遇到困难,而农村基层协商民主也在一定程度上缺乏制度化、规范化的制度设计,缺乏开展协商民主的平台,其最终导致的结果就是农民公共利益有时难以得到满足。

把乡村治理作为公共管理学科的重要研究指向,需要以乡村治理面临的主要问题为研究路向。第一,如何提升乡镇政府治理能力。一方面,要进一步促进乡镇政府职能转变,使乡镇政府把公共服务作为自身首要职责。这就需要进行体制机制创新,让农民也就是乡镇政府的服务对象参与到乡镇政府的考核中来。同时,在对乡镇政府考核指标的设计上,应突出公共服务指标。另一方面,应完善公共财政体制,优化纵向间政府事权和财权划分,形成稳定的、与乡镇政府支出责任和财政能力相适应的制度,这是从根本上解决乡镇政府财力不足问题的措施。第二,如何完善村民自治制度。为此,应健全党组织领导的村民自治机制,完善村民(代表)会议制度,推进民主

选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督实践。重点是进一步加强村民自治组织规范化建设,坚持和规范村民会议、村民代表会议制度,规范议事规程,拓展村民参与村级公共事务平台,充分发挥村民委员会在乡村公共事务治理中的作用。第三,如何增加农村公共服务供给。应以城乡公共服务均等化为目标,通过构建测度指标,为农民提供与城市居民大致均等的公共服务。一方面,应重点提高农村公共卫生、基础教育以及农民养老服务等供给水平。另一方面,应实现城市基础设施向乡村的延伸。增加农村公共服务供给,除了应充分发挥政府的作用,使政府真正承担起农村公共服务的供给责任外,还应充分发挥社会组织、公众等多元主体作用,形成农村公共服务供给合力,以满足农民日益多元化的需求。第四,如何构建农村公共利益整合机制。在乡村公共事务治理过程中,应通过多种方式的宣传教育,使农民树立公共意识,这是维护农民公共利益的前提。在此基础上,构建农村公共利益整合机制。应积极探索村民议事会、村民理事会、恳谈会等乡村基层协商民主形式。乡村基层协商民主作为实现农村基层民主的重要方式,能够充分尊重农民多元利益诉求,实现“众人的事由众人商量”。其中,构建程序合理、环节完整的协商民主体系,以及实现基层协商民主制度化是关键。

(作者系山东师范大学公共管理学院教授,本文摘编自《中国社会科学报》)

同步振兴每一个自然村的想法不可取

【核心提示】随着乡村振兴战略的推行,有些人本能地认为要抓住这次难得的政策契机搞好自然村建设,特别强调“一个都不能少”。从表征上看,这个观点无可厚非,尤其对那些与农村有着千丝万缕联系的人而言,眼看着自己熟悉的村落一个个凋零甚至消逝,难免心存惻隐,试图“原汁原味”地保留每一个自然村。但是,深层次剖析发现,这种观点值得商榷。

□曹宗平 李宗悦

新中国成立初期,为了应对当时严峻的国际形势,尽早实现从农业穷国到工业大国的跨越,中国逐步构建了城乡隔离、工农分治的二元户籍制度,严格限制农村人口流入城镇,并通过工农产品价格剪刀差方式抽取农业剩余,为实施重工业导向发展战略提供了资本积累和物质保障。其结果一方面在较短时期内构建了相对完备的工业体系,带动了一批工业城镇的兴起,另一方面侵蚀了农村发展后劲,导致许多乡村陷入贫困。1970年代末期推行土地承包责任制后,农村发生了翻天覆地的变化,农民增收、农业增产、农村增色,但城乡间长期存在的二元结构非但没有得到明显缓解,反而城乡差别的许多核心指标逐渐拉大。20世纪90年代以来,城乡间要素收益差距愈加显著,城镇对农村的虹吸效应最大化释放出

来,生产要素的趋利本性充分显现,农村劳动力、资金、土地等优质资源源源不断地流入城镇,一些乡村景象日趋萧条。随着乡村振兴战略的推行,有些人本能地认为要抓住这次难得的政策契机搞好自然村建设,特别强调“一个都不能少”。从表征上看,这个观点无可厚非,尤其对那些与农村有着千丝万缕联系的人而言,眼看着自己熟悉的村落一个个凋零甚至消逝,难免心存惻隐,试图“原汁原味”地保留每一个自然村。但是,深层次剖析发现,这种观点值得商榷。

首先,受政府财力所限,短期内很难同时振兴每一个自然村。民政部最新公布的统计数据显示,中国行政村总数为69.2万个左右、自然村约261.7万个。面对体量如此庞大的自然村落,尤其在全球经济景气下行、国内艰难实施供给侧结构性改革的双重压力下,在国家财政赤字逐年攀升、地方债务风险不断

恶化的不利条件下,现阶段政府对每一个自然村都投入充足资金显然力不从心。长期来看,随着政府财力不断累积,才能考虑振兴更多的自然村。

其次,受客观规律支配,一些自然村的振兴之策在于整体搬迁。回顾发达国家走过的历程,不难发现,乡村的繁荣衰微与城市的扩展收缩,均有其内在的客观规律,非人为力量所能抗衡。虽然行政干预可能会暂时性发挥作用,但无法更改其兴亡的总体趋势。目前中国行政村平均常住人口不到1000人,自然村平均人口不足80人,且几乎均为“三留守”人员。无论从数量还是从素质上看,该群体都无力支撑乡村振兴大业。近些年中国年均成百万上千万农村人口进入城镇工作生活,农村最活跃的生产要素大量流失,促进了城镇经济的兴旺发达,也加速了乡村社会的凋敝进程。一些自然村落地处偏僻,村民大量流失,

败落之势明显。针对此类自然村的振兴,明智的选择是整体搬迁,而不是过多纠结于原地振兴再追加无效投资。

最后,受成本效率约束,有些自然村的振兴之路在于撤销合并。暂且不考虑有无足够财力保障每个自然村的建设投入,即使具备一定的财政实力,但对数量如此之多的自然村平均投资,无异于杯水车薪。更何况公共服务设施运营都存在规模经济问题,如果相应的消费群体达不到既定规模,始终要依靠政府不断追加后期投入,明显不具备可持续性。其实,一些自然条件恶劣的自然村已经闲置多年,长期无人居住,如果继续通路、通电、通水、通网,不仅浪费宝贵资源,也产生不了什么经济和社会效益。相反,还可能对乡村脆弱的生态环境造成次生灾害。有学者调研发现,当学生人数在400—1000名之间时,一所小学才可能产生投资效益;否则,学校的实验室设备、体育设施、操场校舍等都只能低效运营。农村公共服务设施建设与运营均需考虑成本收益约束问题,因此,一些留守村民很少、彼此距离较近的自然村应该考虑通过撤并扩大规模,提高综合效益,而不能囿于对“一个也不能少”的机械理解。

(摘编自《中国乡村发现》)

乡村发展关键要有地方特色

□朱启臻

其实,乡村振兴的任何一个方面,只要做到了极致,都会吸引人来参观、学习、体验或休闲。比如,你把垃圾分类做到全国最好,创造了让人心旷神怡的整洁环境,来这儿参观的人、休闲的人,就会多起来。你的生态搞得很好,不仅大生态环境,小生态环境也有特色,庭院绿化美化有特色,这个村就有吸引力;再比如文化建设,村里优秀的家风、家训发扬的好,乡风文明突出,家庭和睦、邻里和谐,夜不闭户路不拾遗,就会有人愿意来分享这份温馨和幸福。

相关的调研成果是要给地方政府,给乡里的建设者,或者给老百姓自己的生产生活提供一个有理论依据的建设和发展思路。最后形成的报告要按照中央提出的乡村振兴的五个方面来归纳,比如产业兴旺,就会把各个调研专题相关产业的内容归纳起来,发现地方特色产业,因为没有特色发展,不可能农民致富。

任何一个地方都有特色,要相信一方水土养一方人,如果说没有特色,那是没有做深入细致的调研。当你认真研究的时候,你就发现每个地方都具有其他地方不具备的特殊性的东西,把这些东西找出来,放大其价值就可以形成特色产业。(摘编自《中国乡村发现》)