

政府主导下的参与式 农民培训研究

——以北京农民田间学校为例



»»» 赵迪 著



中国农业大学出版社

CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY PRESS

政府主导下的参与式 农民培训研究

——以北京农民田间学校为例

赵 迪 著

中国农业大学出版社

· 北京 ·

内 容 简 介

本书以“北京模式”为代表,考察由政府独立开展参与式农民培训项目的合理性和必然性,研究影响“政府主导”模式的各种制度要素以及这些制度要素的影响机制。本书从赋权视角出发,从宏观的制度设计、中观的精英实践和微观的农民参与入手,结合理论综述和案例分析,重点阐述了7个方面的内容,分别是:①关于参与式农民培训与农民田间学校的理论综述和实践;②有关农民培训和参与式农民培训的历时性和共时性研究;③北京农民田间学校项目的实践概貌;④农民田间学校项目中在多元制度要素影响下的单中心与多中心制度嵌套结构;⑤农民田间学校项目中的精英参与和赋权;⑥农民田间学校项目中的农民参与和微观项目产出;⑦国内外农民田间学校项目中相关利益群体合作的策略与价值比较。

图书在版编目(CIP)数据

政府主导下的参与式农民培训研究:以北京农民田间学校为例/赵迪著.—北京:中国农业大学出版社,2013.12

ISBN 978-7-5655-0847-9

I. ①政… II. ①赵… III. ①农民-教育培训-研究-北京市 IV. ①G725

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 262851 号

书 名 政府主导下的参与式农民培训研究——以北京农民田间学校为例
作 者 赵 迪 著

策划编辑 潘晓丽

封面设计 郑 川

出版发行 中国农业大学出版社

社 址 北京市海淀区圆明园西路 2 号

电 话 发行部 010-62818525,8625

编辑部 010-62732617,2618

网 址 <http://www.cau.edu.cn/caup>

经 销 新华书店

印 刷 涿州市星河印刷有限公司

版 次 2014 年 1 月第 1 版 2014 年 1 月第 1 次印刷

规 格 787×1092 16 开本 15 印张 370 千字

定 价 30.00 元

责任编辑 韩元凤

责任校对 王晓凤 陈 莹

邮政编码 100193

读者服务部 010-62732336

出 版 部 010-62733440

e-mail cbsszs@cau.edu.cn

图书如有质量问题本社发行部负责调换

现代农业产业技术体系
北京市创新团队资助

前言

本书旨在揭示以“北京模式”为代表的由政府独立开展参与式农民培训项目的合理性和必然性,考察影响“政府主导”模式的各种制度要素以及这些制度要素的影响机制。在研究方法上,本文以实证主义方法论为指导,采用文献分析、案例研究、问卷调查、归纳演绎和比较研究等方法,对北京市农民田间学校项目进行了定量分析和定性研究。本书从赋权的视角出发,从宏观的制度设计、中观的精英实践和微观的农民参与入手,结合理论综述和案例分析,重点阐述了七个方面的内容,分别是:①关于参与式农民培训与农民田间学校的理论综述和实践;②有关农民培训和参与式农民培训的历时性和共时性研究;③北京农民田间学校项目的实践概貌;④农民田间学校项目中在多元制度要素影响下的单中心与多中心制度嵌套结构;⑤农民田间学校项目中的精英参与和赋权;⑥农民田间学校项目中的农民参与和微观项目产出;⑦国内外农民田间学校项目中相关利益群体合作的策略与价值比较。

首先,本书从宏观层面分析了北京农民田间学校项目中的各项制度安排和总体制度结构,分析了参与式农民培训项目中单中心制度结构下的多中心制度结构嵌套,指出参与式农民培训项目中制度设计的核心原则是政府让渡给多元主体一定程度的参与空间。研究表明,农民田间学校项目设计者制定了一套保证赋权目标实现的制度文本体系,并力求将多元主体纳入进来,但是在政府惯常的“自上而下”主导模式中,这种多中心的分权制度结构最终表现的是单中心制度结构内部嵌套多中心制度结构的特殊形式,并成为制度变迁的一种过渡形态。

其次,本书从赋权的视角入手,对农民田间学校项目中的精英参与进行了详细阐述。在对我国特殊的官僚体制和传统的贤人政治进行分析的基础上,本研究认为农民田间学校对农民赋权的同时首先实现了精英赋权,政治精英和社会精英在参与项目过程中获得了权力资源,一些精英参与到了政府行政活动中,通过项目的赋权属性满足了自身的发展需求。在北京政府主导的农民田间学校项目实践中,政府进行权力分配和下放的同时为精英群体提供了充足的参与空间,而体制内的精英参与又强化了政府主导模式的稳定性。

再次,本书通过对学员和非学员进行访谈和开展问卷调查,研究农民在田间学校培训过程中的行动逻辑和培训产出。研究结果表明,在半计划色彩的市场经济环境下,农民具备了原子化的特质,农村始终处于无组织的状态,而农民田间学校则为零散的农户提供了一个开展集体行动的组织平台,农民在这样一个知识界面中实现了知识赋权、经验赋权和权力赋权,并且使农技推广的职能与农民的实际需求进行了对接,有效实现了社区农业生产的增产增收。但是农民田间学校所采用的“进步农民策略”在一定程度上又削弱了对非学员赋权的效果,使农民田间学校的可持续发展机制面临着种种阻碍。

最后,本书通过对国内外农民田间学校发展模式进行梳理,指出政府主导模式实际上是参与式农民培训从项目扶持向社区自组织开展的必经阶段,是策略本土化的过渡形态。笔者认为,农民田间学校既是一种合作的策略,又是一种合作的价值,由于政府务实的经济发展诉求,使得即便政府和国际组织应用同一种策略达到同样的量化产出,但是两者的价值取向仍然存在差异,而在政府主导的过程中赋权的策略属性很可能被政府宏观的发展转型目标所消解。

从另一方面来看,当政府主导施行参与式策略的同时,赋权的理念也会逐渐渗透进官僚体系之内,并促进政府由统治型机构向服务型机构的转变。

基于上述研究结论,笔者提出了以下政策建议:①重新认识和界定参与式农民培训,将农民田间学校的方法和理念引入到政府农村公共物品供给过程中,充分尊重和满足异质性群体的需求偏好;②使农民培训供给模式从政府主导向社区主导过渡,重新界定政府权力在农村公共物品供给中的角色;③上游专职部门整合各种农民培训资源,并以“服务包”的形式提供给社区;④在开展参与式农民培训过程中,用“目标群体策略”取代传统的“进步农民策略”,使创新能够更有效地扩散出去;⑤构建农民学校集群,整合不同学校的培训资源;⑥将农民田间培训课堂内化为社区的公共空间,并且将活动主题从技术推广向其他服务领域延伸。

赵迪

2013年9月

目 录

第 1 章 绪论	1
1.1 研究背景	1
1.1.1 国际背景	1
1.1.2 国内背景	2
1.2 研究综述	3
1.2.1 农村公共物品供给模式	3
1.2.2 参与式培训的政府供给	7
1.2.3 农民田间学校:赋权之道	12
1.2.4 综述评论	20
1.3 研究框架	23
1.3.1 研究问题	23
1.3.2 研究内容	23
1.3.3 研究方法	24
1.3.4 研究理论	26
1.3.5 多中心治理理论	29
1.3.6 成人学习理论	30
1.3.7 研究路径	32
1.4 研究意义	32
1.4.1 理论意义	32
1.4.2 实践意义	34
1.5 概念界定	34
第 2 章 参与的嵌入	36
2.1 农民培训的属性和供给主体	36
2.1.1 农民培训的公共物品属性	36
2.1.2 不同类型农民培训的属性	38
2.1.3 农民培训产品的政府供给	39
2.2 我国农民教育的回顾与现状	40
2.2.1 我国农民教育的历时性回顾	40
2.2.2 我国农民培训现状	47
2.3 参与式农民培训概论	49
2.3.1 参与式农民培训的本质	49
2.3.2 参与式农民培训	53
2.4 农民田间学校概况	54
2.4.1 农民田间学校的源起	54

2.4.2 我国农民田间学校发展概况·····	55
2.4.3 农民田间学校的培训特点和课程设置·····	57
2.5 小结·····	62
第3章 北京农民田间学校发展概述 ·····	64
3.1 北京农民田间学校发展历程·····	64
3.1.1 2005年·····	64
3.1.2 2006年·····	64
3.1.3 2007年·····	65
3.1.4 2008年·····	66
3.1.5 2009年·····	67
3.1.6 2010年·····	68
3.1.7 2011年至今·····	68
3.2 北京农民田间学校发展成效·····	69
3.3 小结·····	72
第4章 制度的建构 ·····	74
4.1 参与式干预的制度性解读·····	74
4.1.1 农村公共物品供给的制度分析·····	74
4.1.2 参与的制度属性·····	77
4.1.3 多中心治理下的制度结构·····	78
4.2 发展干预的策略选择与制度化·····	78
4.2.1 作为策略的参与式培训·····	78
4.2.2 发展干预策略的制度化·····	79
4.3 多中心制度结构与参与空间让渡·····	84
4.3.1 培训物品供给的制度性保障·····	84
4.3.2 农民田间学校的多元供给主体·····	86
4.3.3 参与的制度性保障·····	93
4.3.4 多中心制度结构中的参与空间·····	95
4.4 小结·····	102
第5章 精英赋权 ·····	103
5.1 精英资源的整合·····	103
5.1.1 后官僚时代的行政管理体制·····	103
5.1.2 贤人政治与精英政治·····	105
5.1.3 精英的“参与”·····	106
5.2 精英主导下的运行机制·····	111
5.2.1 上游政治精英的号召·····	111
5.2.2 下游政治精英的落实·····	113
5.2.3 知识精英的介入·····	115
5.2.4 经济精英的支持·····	116
5.2.5 乡土精英的涉足·····	119

5.3 精英赋权的产出	120
5.3.1 精英能动性的激发	120
5.3.2 精英合作机制的构建	121
5.3.3 精英参与下的政府治理	123
5.4 小结	124
第6章 目标的落实	126
6.1 知识的吸纳与扩散	126
6.1.1 乡土知识的创新与扩散	126
6.1.2 下游创新路径的阻塞	130
6.1.3 上游路径的错位	135
6.1.4 对接界面的构建	141
6.2 培训中的学员行动	142
6.2.1 参与培训	142
6.2.2 课堂互动	147
6.2.3 技术示范	150
6.3 培训的外在性产出与内在性效果	154
6.3.1 定量产出	154
6.3.2 能力建设与赋权	164
6.4 小结	167
第7章 策略与价值	169
7.1 国内外策略模式的现状研究	169
7.1.1 殊途同归的策略选择	169
7.1.2 国外农民田间学校的策略演进	170
7.1.3 国内农民田间学校的模式选择	192
7.2 合作价值的比较	201
7.2.1 策略的价值	201
7.2.2 国际组织推广策略的价值	203
7.2.3 政府推行策略的价值	203
7.2.4 价值的竞合与渗透	205
7.3 价值引导下的治道之变	206
7.3.1 政府自我价值求证的策略选择	206
7.3.2 参与:治理的“第三条道路”	207
7.3.3 政府再造与服务型政府的构建	209
7.4 小结	210
第8章 结论与建议	212
8.1 结论	212
8.1.1 对参与式农民培训的重新检视	212
8.1.2 “参与悖论”下的政府角色	213
8.1.3 本土模式生成的制度要素	214

8.1.4	参与式农民培训的运行机制	215
8.1.5	从课堂到田间的效度	215
8.1.6	合作策略与合作价值的协调	216
8.2	建议	217
8.2.1	借助农民田间学校推广参与式理念与方法	217
8.2.2	培训供给模式从政府主导向社区主导过渡	217
8.2.3	参与式农民培训的“服务包”式供给	217
8.2.4	异质性农民群体的干预策略	218
8.2.5	政府主导下的农民田间学校集群建设	219
8.2.6	社区公共空间的营造	219
参考文献		221

第1章 绪论

学界对农民田间学校的研究基本还处于起步阶段,真正从事农民田间学校工作的“实践者”实际上并没有深入探究其中的奥秘,反而是作为“旁观者”的学者总是去用理论来解释其成功的原因,目的便是为了指导实践,并且对田间学校今后的发展趋势进行展望。对农民田间学校进行深入研究,实际上就是要告诉那些实践工作者我们为什么要从事这份工作以及让这种参与式培训模式继续存在下去的价值与意义。

——Niels Roling(2007)

1.1 研究背景

1.1.1 国际背景

自从工业文明的大潮席卷全球,“发展”就日趋成为各国追求目标。随着发展研究成为显学并在自身演变和反思中逐渐走向成熟,原有注重经济量化增长的务实理念开始向注重均衡、公平和赋权的思路转移,弱势群体开始被纳入学者关怀的视野,对其赋权也成为发展本身的应有之义。在对传统发展模式进行批判反思的过程中,参与式发展理论应运而生,并且在对发展中国家的援助实践中不断成熟壮大。从政治角度看,“参与”是对弱势群体的赋权,其核心是实现一个弥散着公正、平等、和谐“气息”的公民社会;从经济学角度看,“参与”是通过多元主体“卷入”以实现经济活动的最优产出,这种产出不仅反映在数据上,还应内化到整个经济运行机制中,使任何经济活动都能够在满足主体需求的基础上有效运转;从社会学角度看,“参与”是在主体经济行为间构建一种平等对话、相互协作的伙伴关系,其核心是主体之间的相互尊重与信任。伴随着“参与”主流化动向,几乎所有的国际发展组织、一些国家的政府机构和非政府机构都开始关注“参与”并将这种精神付诸实践,于是以“参与”冠名的词句层出不穷,并且成为现代援助产业中一个颇为时髦的话题。

20世纪60年代,Robert Chambers曾指出农村发展中存在两种彼此分割的文化,一种是学院式文化,另一种是实践者文化,两者的分割造成了理论上的迷思和实践中的困惑。随着参与式援助行动在全球的扩展,两种文化开始对接并碰撞出灿烂的火花,而农民田间学校(farmer field school,FFS)就是在这一时期援助实践中孕育并发展起来的一个重要干预策略。农民田间学校几乎伴随着发展学者对“唯技术论”和“唯增长论”的批判反思而出现,是一种对“绿色革命”偏差进行修正的干预策略。而农民田间学校的践行又来源于微观发展理论对主体的界定和群体关系的重新审视,并将成人教育理论的某些内容吸纳进来,从而彻底改变传统干预项目的运行机制和权力流动方向,在干预者与农户之间营造出彼此信任的和谐氛围。农民田间学校在东南亚的项目实践中获得成功,越来越多的援助项目和政府推广活动都开始引进这种干预策略,并将培训内容从最初的有害生物综合治理(integrated pest manager,IPM)拓展到艾滋病防治、弱势群体赋权和儿童教育等方面。随着更多国家将这种策略引入到本国的农业推广体系当中,农民田间学校开始向政府或农民组织渗透,并步入一个本土化发展的新阶

段(Kevin D. Gallagher, 2008)。

1.1.2 国内背景

自从“三农”问题被提出以来,学术界就一直就对破解问题的答案孜孜以求。由于阅历、背景和角度的不同,温铁军、林毅夫、胡鞍钢等学者在对待“三农”问题上的思想有着巨大的差异,而学术界也始终没有提供一个让所有人满意的答案和判断。从某种角度来说,“三农”实际上是一个行业、地域和身份三位一体的概念,而“三农”问题的本质便是三者一体化的问题。当农村综合改革的学术研究逐渐成为一门显学,人们开始将更多的目光投向了活跃在“三农”议题中的两个主体:一个是作为管理者、调控者和改革推动者的政府,另一个是作为新农村建设主体、实践主体和受益主体的农民。

回顾历史,新中国成立后的“三农”问题演变始终与政府主导的制度变迁息息相关,政府在“三农”问题的破解中也一直处于核心的地位,政府顺理成为解决农业问题最值得信赖与依赖的主体。强调政府的重要性意味着破解“三农”问题的力量应该来自外部干预和援助,这种依靠外部性来解决问题的实质便是强调政府宏观调控能力的垄断性,其结论多数来源于对发达国家发展现状的观察和解读。但是,过度依赖政府的一个弊端就是传统计划经济时代流行的自上而下行政管理模式在实践中往往被证明是低效和难以持续的,政府官僚作风时常导致集权、寻租和垄断,于是更多学者开始提出依靠内部性来解决“三农”问题,通过农民的创造性来破解自身面临的困境,并实现内源式的发展路径(王海钰, 2007)。“三农”问题必须回归到农民自身,“三农”的视角应该定位在农村社会之内而不是游离在乡土语境的边缘,于是重塑农民的主体性便成为破解“三农”问题的关键,而农民成为新农村建设主体的一个前提便是农民必须具备实现自身发展的能力,并获取到改变自身生计水平的资源。

20世纪80年代末,国际援助项目将参与式理念与方法引入我国,并广泛应用于与农村发展有关的扶贫、资源管理、环境保护、小流域治理等国际援助项目。这一过程中,“参与式”理念逐渐融入我国乡土社会并为官僚体制的改革带来了一丝曙光。随着参与式方法广泛应用,政府的一些官方文本也开始使用“参与”等词句表达赋权的愿景,外来的“参与”开始面对一个全新的环境,并在这样一个“集权”和“计划”始终挥之不去的国家扎下了根。目前,“参与式”在我国并没有实现主流化,政府仍然处于“唯我独尊”的绝对优势,但是政府在治理方式调整过程中已经开始接纳参与式策略,这些策略在满足政府务实诉求的同时也衍生出了平等的“合作人关系”。

农民田间学校可以说是“参与式”在中国本土蓬勃发展的典型范本,自联合国粮农组织(FAO)将这种策略引入我国后便开始以点带面呈现出扩散的局面,而北京政府独立资助并在发达地区推行农民田间学校的行为更是在国际上所仅有。北京政府依靠传统农业技术推广体系推行农民田间学校的可贵之处在于,它切实为推广者和农民搭建了一个平等沟通的平台,而且技术推广工作在主体频繁互动中与农民实际需求实现了对接,并从一个侧面破解了推广“最后一公里”的难题。随着“北京模式”的成功,其影响力也与日俱增,并得到了国内外相关组织机构的关注。2007年第24届亚太植保大会召开期间,FAO国际农民田间学校的创始人Peter Kemore以及亚太地区国家和美国、日本等30多个国家的100多名农业部官员和专家对北京农民田间学校的建设情况进行了实地考察观摩,并对北京政府在没有国际项目资金和技术支持的情况下成功开展农民田间学校创新型工作给予了高度肯定。Peter在观摩后表示FAO会将北京开展农民田间学校的经验带到世界各国,并将委派FAO宣传部官员对北京农

民田间学校的成效在全球进行宣传介绍。2007年中国—加拿大可持续农业发展项目办官员和专家在看到“北京模式”成功之后也开始参与到辅导员的联合培养工作中,为北京、新疆、内蒙古、宁夏、湖北、湖南、四川等省(自治区)的农业技术推广单位培养辅导员师资队伍,将“北京模式”的成功经验在这些省份大范围推广。2009年起农业部开始借鉴“北京模式”的经验,在全国启动农民田间学校师资培训,并配合“基层农业技术推广体系改革与建设示范县”项目,陆续发布推动农民田间学校发展的文件。可见,在“北京模式”取得成功之后,中央政府已经开始对农民田间学校这种参与式培训方式给予高度关注,并尝试依靠政府力量在全国推广。在这种形势下,学术界需要对此做出适时回应,这也就是本书选题的意义所在。

1.2 研究综述

1.2.1 农村公共物品供给模式

1.2.1.1 政府供给

在国外,一些学者很早就提出,地方政府税收竞争策略对于农村和郊区远比大城市要易行得多(Charles Tiebout, 1956),因为农业基础设施和农业科学研究能够降低农业生产成本,并提高农业生产力,最终实现社会整体利益的最大化(Bud Antle, 1993)。但是社会整体利益最大化的前提是物质基础的供给,Binawager como Frankl(1995)在研究印度农业基础设施投入对农业生产的作用时就指出,为了实现投入产出比最大化,公共基础设施投资应该向生产率较高的地区偏移。Sanjay Pradhan(1992)认为在农村公共物品供给方面,政府一般会采取增加投资和增加补贴两种策略,前者对提高农业产量的效果更加明显,政府直接增加支出具有效率且更加公平。

发展中国家并存着农村中以传统生产方式为主的农业和城市中以制造业为主的现代化部门的结构发展模型,农村经济是发展中国家的产物(Lewis A., 1954),因此农村公共物品的供给和城市公共物品的供给隶属于不同的支持机制,且农村公共物品具有较高的乘数效应(张军, 1998)。农村公共物品供给与城市公共物品供给的区别主要在于,农村公共物品的供给成本基本全部由农民自己承担,成本分摊中存在着严重的非累进机制,农民不仅要分摊乡村两级所提供的公共物品成本,还要分摊全国性、地区性的公共物品成本(岳军, 2004)。

徐小青(2002)将我国农村公共物品和服务分为三类:接近纯粹公共物品的准公共物品,包括农村义务教育、农村公共卫生、农村社会保障、农村社会安全等;准公共物品,包括农村水利、农田改造、农村医疗、农村道路建设、乡村电网建设、农村文化场馆建设等;接近私人物品的准公共物品,包括农村电信服务、农村成人教育、自来水、农业机械设备投入等。对应这三类农村公共物品便存在三种供给方式,即市场化供给方式、民间供给方式和政府强制供给方式(贺雪峰等, 2006)。秦福敏等(2010)则将我国农村公共物品分为有形公共物品供给和无形公共物品供给,认为两种物品供给对农民产生的影响不同,从而需要政府作为供给主体有针对性地采取相应的供给策略。

一些学者认为农村公共物品应由政府通过税收方式来筹集,政府统一决策进行供给(曾莉等, 2008)。马晓河(2002)表示公共物品的最佳供给模式其实是政府供给,一方面政府通过提升投入水平为公共物品供给提供制度保障;另一方面政府通过财政补贴、税收、价格优惠等激励措施可以引导市场主体投资小型设施类公共物品,政府在公共物品供给中的主导地位不容动摇。从政府责任来看,政府的作用就是为提供公共物品而存在,这是政府责任的内在要求,

也是构建和谐社会的要义(王莹,2008)。徐理结(2007)认为在信息不对称等因素制约下,生产者与消费者之间很难建立起有机联系,而且公共物品自身具有的非排他性与竞争性特点也造成农村公共物品由政府提供为最佳模式。但是面对众多的公共物品,政府的供给取向应有所侧重,在制度设计上要倾向于纯公共物品(吴士健,2010)。陈文(2003)就此表示政府应该优先构建农村最低生活保障制度、农村基本医疗卫生保障制度、农村义务教育制度和农民工权益保障制度,以便实现这些领域的农村公共物品持续有效供应。沙新华(2009)通过对当代中国农村公共物品供给制度的研究指出农村公共物品应由政府提供,特别是县乡基层政府,但是政府在提供农村公共物品的过程中有自己的行为选择,这种选择影响着农村公共物品的供给水平和质量。但是随着税费改革的完成,基层政府伸向农村的“攫取之手”被切断,基层政府在提供公共物品时面临严重的财政约束,政府强制力从乡村组织撤走也使公共物品索价失去了权力保证,公共物品融资陷入了僵局(赵理想,2008)。当原本低效率的农村公共物品供给能力消失殆尽,种种问题便开始涌现(王雪,2007)。

李燕凌(2004)在用回归模型分析交通运输及通信、文化娱乐、医疗卫生保健三项公共物品的供给状况时发现这三种公共物品消费的收入弹性系数均大于其他物品,从而揭示出当前农村公共物品供给严重不足的现实。胡兴禹(2004)用农业支出占国家财政支出的比重和农业投入比重的下降来说明公共物品的供给不足,认为农业基础设施投入不足、义务教育投入不足、农村社会保障制度投入不足,农民就业缺乏培训、城乡税制差别、科技水平对农业支持不足、乡镇机关公共服务效率低下等现象一致指向政府公共物品供给机制的缺失。张军(1998)也表示近年来乡镇企业效益低下造成农村公共物品供给严重不足,原有公共财政制度的崩溃使地方财政收入萎缩,农户投入激励措施缺失,从而造成地方公共物品供给陷入困境;县乡提供公共物品的能力缺失,分税制使得财权中央化、事权地方化,造成县乡财政无力支持足够的公共物品供应。汪前元(2004)表示,目前公共物品供给的结构性失衡主要表现在硬件多、软件少;准公共物品多,纯公共物品少,政府的投资意向已经渐渐远离农民的真实需求意愿。陈杰(2003)认为我国的农村公共物品供给模式属于“供给主导型”而不是“需求主导型”,政府重视短期公共物品生产而轻视长期公共物品生产,重“数量”而轻“质量”,重“新建”而轻“维护”,这样就造成了公共物品的结构性失调和公共物品的供求矛盾丛生。

学者在探求公共物品供给失衡的原因时将矛头指向了优先发展重工业的非均衡发展模式、城乡二元经济结构及派生的制度安排(马晓河,2003)。由于国家对工业投资的倾斜力度不断加大,比较利益较高的农业实际分摊成本越少,集体经济薄弱地区实际负担率要高于经济发达国家,完全与市场经济的公共财政理论相背离(汪前元,2004)。周立新(2002)认为农村公共物品供给失调主要原因是市场失灵和政府失灵双重作用的影响,我国财政非农偏好的特征和有限的财力造成农村经济基础条件差,经济发展缓慢,投资收益率低。朱迎春(2004)从农民本身的文化特质分析农村公共物品供给效率低下的原因,认为独立、分散的众多农民对公共物品的需求也呈现出多样性,而这种多样性更进一步增加了政府提供公共物品的难度和压力。由于农民自主产权意识增强,对公共物品的成本分摊十分敏感,其需求的差异性决定着农民对现有公共物品仍然属于被动消费(匡远配,2006)。

1.2.1.2 多元供给

农村公共物品的市场主导型是指私营企业或者非营利组织成为公共物品和服务的供给者和生产者,其提供的产品通常是混合公共物品或者部分准公共物品,由于这类产品由公营部门

提供不是效率低就是成本高,因此可以将市场的自由竞争引入农村公共物品的供给体系中来(石洪斌,2009)。农村公共物品供给市场化其实就是一种民间提供公共物品的模式,其存在的价值就是将某些公共物品改由民间提供,有效缓解了农村公共物品供给机制的失衡(徐小青,2002)。高峰(2007)认为农村的市场化水平仍然有限,多种职能、多样化的中介机构还没有成熟到作为农村公共物品供给的微观基础,因此纯粹的市场供给是无法保障农村公共物品的持续供应,于是目前学术界普遍认可的供给模式是一种混合型供给模式,即公营部门与私营部门联合发挥作用。叶文辉在他的专著《西部新农村建设中的公共产品有效供给:理论、实践与对策》(2010年)中强调,所谓混合型供给模式,就是通过民间团体、社会团体供给的形式承担一部分社会事务,化解政府对农村公共事务承担的无限责任困局,实现国家和社会的合理分工。这种模式可以增加公共产品的供给数量、质量和种类,满足不同群体的正当利益偏好,提供人们利益诉求和情绪宣泄的多种制度管道和媒介,进而化解潜在的社会矛盾。晏鹰(2009)和李成威(2006)认为传统单一化的垂直供给模式不能有效缓解当前农村公共物品供给总量不足的问题,而混合型供给模式则打破了政府行政垄断农村公共物品的供给格局,催生“多主体平等协商”、“水平协调”等供给习俗。韦惠兰、谢文斌等学者(2012)也认为我国农村公共物品供给一直存在一种“供给困境”,而解决“供给困境”的策略便是构建多中心的公共物品供给体制,从而确保农村公共物品供给充足。在职能分摊上,林峰(2010)指出可以根据农村公共物品的层次和性质,将农村公共物品供给职责分摊给政府、农村社区和农村私人,并分别采取不同的供给方式,将农村公共物品的非市场供给和市场供给相结合,进而完善农村公共物品的资金投入机制。邱丽果(2009)和刘悦(2010)从多中心治理理论出发分析解决农村公共物品供给问题的现实意义,表示多中心治理下的公共物品供给能够实现公民的多种选择、避免了公共物品或服务供给的低效率、提高公共决策的民主性和有效性。其建议构建多中心的筹资机制、推行多中心的公共物品决策机制、实行多中心的供给主体体制和加强农村公共物品供给的内部流程管理。

此外,部分学者针对特定供给主体进行了深入研究,比如,黄璐璐(2010)从乡村精英入手认为乡村精英在农村公共物品自发供给上具有至关重要的作用,他们的一些作为在很大程度上保证了建构公共物品的资金筹集渠道和人力、物力支持。郭旭杰(2010)在总结了国家、政府、市场、第三部门和村集体作为供给主体时产生的问题,并提出以精英动员为手段,通过对各供给主体加以整合和优化以实现农村公共物品的有效供给,其提出了三种精英动员方式:村庄精英对上级政府的动员、村庄精英对私人的动员以及村庄精英对村民的动员。曾莉和李民政(2008)在分析了公共物品领域中的市场失灵和政府失灵基础上,指出非营利组织供给农村公共物品行为成为乡村治理的重要力量,而提供公共物品潜在的农村非营利组织形式包括农村行业协会、农村合作组织以及农村社区自治组织等。不过学者也指出要保证非营利组织供给的有效性,需要政府在政策上、经济上和道德上予以扶持和监管。

石洪斌(2009)在他的《农村公共物品供给研究》中提出了农村公共物品的自愿供给模式,即指公民个人、单位以自愿为基础,以非本人受益为目标,通过自愿筹集资金,向农村社区范围内的社会公众提供农村公共物品。这种自愿供给模式其实就是公共物品民主型供给模式的雏形。书中对三种供给机制进行了比较,指出政府供给途径仍然是主导,只是在强调政府作用的同时构建多元化供给机制和政府农村公共物品非政府供给的激励作用(表1-1)。

表 1-1 农村公共物品供给机制比较^①

供给机制	政府供给	市场供给	自愿供给
供给主体	政府	自愿联合供给或营利组织供给	自愿捐助的公民个人或单位
决策机制	集体选择	自主决策	分散决策、个人选择
使用机制	安排政府支出,用于农村纯公共物品或准公共物品	安排收取费用的使用,提供具有消费排他性的农村准公共物品	直接捐助或通过中介机构间接捐助,提供农村公共物品
筹资机制	强制、规范、无偿的税收收入为主,使用者收费为辅	受益者交费	自愿、无偿或部分无偿的捐赠收入
监督约束机制	政府内部以及公民与公民代表、公民代表与政府之间同时存在的监督制约问题。农民的支持度、同级政府间的竞争以及上级政府的满意度都会转化为激励因素	应设法控制公共物品的成本费用水平,监督费用的收取和使用状况以及公共物品的质量。降低农村公共物品供给门槛、实行优惠的税收政策、优化投资环境将有效地激励农村公共物品的市场供给	政府应对捐资的使用状况进行严格的监督,并确保相关信息的透明度。此外,政府对捐助的税收优惠政策和精神以及物质褒奖会对自愿供给农村公共物品产生激励作用

1.2.1.3 民主供给

周义程(2009)在对公共物品的纯政府供给模式和市场型供给模式的回顾与反思基础上提出了公共物品的民主型供给模式,他在其著作《公共产品民主型供给模式的理论建构》中指出如果将民主、公民权和公共利益重新肯定为公共物品供给的规范性基础,会使政府的供给行为更加以公共利益为旨归,并重视增产而节约成本,从而减少公共产品市场供给模式中的寻租行为、契约失灵、供给不足以及质量低下等问题。周义程结合“民主”与“公共物品”的界说,将公共物品民主型供给模式厘定为:是指将民主理念、民主体制以及民主方法和程序引入公共物品的提供和生产过程之中,从而保证全体公民或多数公民掌握着对公共产品供给的最终统治权的一种具有一定典型性的公共物品供给的标准样式。周义程的这一界定从过程视角出发,强调模式的基本价值导向是民主、公民权和公共利益,其次才是效率,这些都不同于以往基于供给主体角度进行的模式界分。此外周义程还将公共产品的民主型供给模式分为公共产品直接民主型供给模式和公共产品代议民主型供给模式两种。虽然对我国而言彻底实现公共产品民主型供给尚需时日,但是相关学者已经开始从民主角度来研究农村公共物品的供给。沙新华(2011)对公共财政体制进行研究时指出,农村公共物品供给制度变迁不应以政府强制性安排为主,而是要建立在农户需求基础上的诱致性制度变迁。李呈阳(2010)认为应该建立一种新的农村公共物品供给模式,即公共财政体制下农村公共物品的协商供给模式,从而避免强制性制度变迁模式下的公共物品需求表达不畅、自上而下的决策规则等问题。杨文(2010)针对后农业税时代农村公共物品供给的现状认为应建立一套农民参与决策的机制,将“民主”与“参

^① 石洪斌.农村公共物品供给研究.北京:科学出版社,2009:81

与”作为农村公共物品供给的首要原则。符加林(2008)认为农村公共物品的供给博弈不是孤立的,而是嵌套在其他博弈之中的,因此农村公共物品的单边治理已经出现了弊端,必须重视农户的需求偏好,实现村级自治,从而提升农村公共物品供给效率。

民主供给的思路来源于市场供给、第三部门供给和村集体供给,三者都存在难以克服的问题和弊端,而且强调任何一种供给模式都可能使供给行为完全受控于一方的主观偏好,而忽视了作为接受服务者的能动性。学术界在对供给主体进行择优和重组的过程中实际上忽视了作为接受服务的农民群体的能动性,从而使任何供给主体提供的公共物品都无法满足对象异质性、多样性的需求,因此与其说偏执于供给方的结构重组,还不如将权力下放给接受服务的社群,由他们通过民主的方式选择服务类型和公共物品提供者。民主供给实质上是将理论的焦点由供给方转向需求方,强调农村公共物品供给始终应该以农民需求为导向,并且通过社区动员来争取尽可能多的公共物品资源,这种供给行为除了来自政府层面通过委托—代理关系提供有限公共物品,还可以在民主参与表决的基础上自发选择微观层面的代理人,而这些代理人能够更了解社区的消费偏好,并分担了政府的一些供给职能,从而实现外源供给和内生供给的并存互补(王勇,2009)。

1.2.2 参与式培训的政府供给

1.2.2.1 政府的适度干预

19世纪初,西欧学界就进行了政府对社会经济生活干预活动的机制研究,并对政府干预的可能性、必要性和权限进行了大规模的讨论。部分学者认为应当扩大政府的权限,强化政府作为“仲裁人”的权威;另一些学者则认为政府必须强而有力,只有政府强大到可以随意调控社会资源,才有可能实现统一、稳定、充分法律支持和足够权力的诉求(Alexander Hamilton, 1802)。不过随着政府权力的无限度拓展,学界开始对政府的垄断权威提出质疑,并且在自由经济的影响下进一步反思政府的权力界限。古典经济学家 John Stuart Mill(1848)在其名著《政治经济学原理》中对政府的干预行为进行了广泛的探讨,并通过引用“通俗的格言”来揭示在个体具有企业激励精神、具有自我发展手段的领域,政府应该培植私人经营的模式,并引入竞争。但是 Mill 在驳斥“扩张政府干预范围”和“限制政府干预范围”的同时也采取了一种折中的态度,认为政府既不能对经济过度干预,也不能作为“旁观者”冷眼观潮,而是对社会经济进行适度干预。这里的“适度”涵盖了干预范围和干预手段的正当性与谨慎性两个层面,其核心目的在于防止政府职能在变迁过程中产生权力异化。较 Mill 更为激进的 Milton Friedman(1962)在其《资本主义与自由》一书中也表示政府的干预行为必须具有一定的限度,用政治哲学强调建立自由市场经济的必要性,并宣扬一种自由意志主义,抵制政府的“包揽式”干预模式。20世纪80年代以来几乎波及西方所有发达工业国家的“新公共管理”运动开始对传统的公共行政模式进行反思和批判,专心探求替代官僚制干预行为的合理干预模式,其关注的核心便是力求通过政府干预行为的市场化来实现政府的去权力化(Ewan Felie, 1982)。新公共管理运动中所提倡的政府治理模式是一个多元集合的概念,政府的干预行为应该在某些领域“全方位退却”以便为市场机制的回归留出空间,使政府由干预者变为服务者,其性质与市场化主体无异。其最明显的表现就是政府的干预理念应该是市场主导、顾客至上、服务意识、结果本位、民主参与等(李静,2001)。

虽然学术界始终鼓吹政府应该放权和让权,但是现实中政府失灵、市场失灵和志愿失灵的现象随处可见,那种以从等级到协作的政府干预思路似乎总会在实际操作中遇到瓶颈,“核心