

农集区治理中公共服务供给的参与式观察

黄钰洁

西南交通大学 公共管理学院, 四川成都, 610036;

摘要: 农集区作为城乡融合的重要载体, 其公共服务供给模式与城市社区存在显著差异。本文以 H 村排污管道改建为例, 通过参与式观察和深度调研访谈分析政府、村支两委与村民在“促成—运行—深化”三阶段的互动逻辑。研究发现, 农村改善型公共服务供给依赖于多元主体观念与行为的正强化作用: 政府通过资源支持与监管保障项目落地, 村支两委发挥协调与动员功能, 村民从被动接受转向主动参与, 这一合作机制为农集区公共服务供给提供了实践路径。

关键词: 公共服务供给; 社区治理; 人居环境优化

DOI: 10.69979/3029-2700.25.05.062

引言

农村人居环境整治即是体现了国家因应新形势和新需要, 有计划地推动村庄社会变迁的基本逻辑, (田孟等, 2021)^[1]这是农集区发展的必由之路。但对于农集区来说, 其人居改善型公共服务的供给由于人文特征与地域差异等因素较于城市社区会有一些的困难。因此为深入了解农村人居环境治理即改善型公共服务的供给主体行为逻辑, 本文将通过对 H 村的实地调研, 全方位观察花园村排污管道改建过程, 按照时间维度梳理农集区公共服务供给过程的矛盾与解决, 结合“促成—运行—深化”三个互动阶段的分析框架最后总结出农集区公共服务的公共生产逻辑。

1 以“H 村排污管道改建”为例

1.1 “H 村排污管道改建”案例概述

H 村位于 S 省 C 市的边缘, 依托其自身资源优势大力发展乡村旅游, H 村内有横穿村落的河, 是村内主要的水源地之一, 但该河一直存在环境污染问题。具体情况为 H 村的该河流两岸有新旧两条排污主管道, 全村的生活污水从每家每户的支管汇入主管后再流向下游 X 组的污水处理厂进行集中处理。其中一条在河边修建的旧排污管外层由水泥浇灌保护, 起到防冲击的作用, 在修建当时极大地解决了村内污水处理问题, 经过多年的河水与泥沙的冲击, 旧污水管多次被“缝缝补补”。2020 年 8 月 11 日该地普降大雨(以下简称 8·11 暴雨), H 村也遭遇严重的内涝。雨水携带大石块从山上冲下来后不仅堵塞河道, 也使得旧污水管被大面积冲垮, 导致污水溢出。村支两委出于应急考虑, 向上级政府提出申请在河岸另一侧修建临时排污管。临时排污管没有外层水泥的保护, 仅架在分段的水泥桩上, 如今已有多处破裂。基于河道环境改善的考虑, 村委 2022 年向 C 市水

务局提出“H 村污水管道改建”项目申请。该项目设想将排污总管铺设到河边的地下, 一方面可以改善河道环境, 另一方面可以避免管道再次破裂, 延长排污管道使用期限。但是管道铺设在地下, 挖地铺管会影响河边村民自种果树和庄稼的生长, 水务局审批人员便要求村支两委先做好群众思想工作再启动项目。于是村委书记组建工作队, 在全村范围进行政策沟通, 对占地村民开展思想工作, 最终排污管道全线达成一致共识同意项目实施。

1.2 供给困境: 新旧排污管修建有何阻碍

通过调研采访得知修建 H 村现有污水管主要包括三个方面: 第一, 应急需要: 受 8·11 暴雨的影响, 村委考虑时间紧, 任务重, 便紧急申请资金修建了架设在河道上的临时排污管。第二, 资金短缺: 村支两委内部资金短缺, 许多服务项目的开展和运行都依靠于上级政府的财政拨款。排污主管道的修建属于农村公共设施建设, 虽然属于政府的供给责任, 但受到基层政府财政资金压力的影响, 当年旧排污管的修建存在很大的财政困难。第三, 派系对立: H 村没有与其他村落合并, 一直保持着固有的社会关系, 比如村庄内部具有明显的家族结构, 影响力彼此相当, 当村支两委提出某项建议或者需要村集体行动时, 不同派系的矛盾就会显现, 部分村民会站出来反对, 导致工作无法顺利开展甚至项目被搁置。

从河道治理入手开展 H 村人居环境整治行动, 在该过程中所遇到的困境主要包括以下几个方面: 第一, 基层政府有条件地供给资源。在河流环境整治行动中, 基层政府需要村支两委有足够的理由说明改建排污管的必要性, 此外还需要村支两委做通群众思想工作方可批准项目实施。第二, 村民利益受损。新排污管网线路的设计可能是建在公路或者河底下, 但在乡村已有空间规划背景下更多的可能是在村民的土地下。H 村的种植业

以果树种植为主,挖地铺设排污管会损坏果树的生长环境,回栽的果树存活率也无法保证,而且影响农民对即将成熟果子的采摘与销售。第三,村干部群众工作不到位。H村前些年村组织内部矛盾纷争较多,对待群众工作又存在不主动、不作为的态度,以至于以往许多村民补偿问题和公共服务问题都没有处理得当。第四,村庄集体意识淡薄。除了村组织内部矛盾之外,村民之间也存在情感对立。农家乐业主相比其他没开农家乐的村民而言,更加迫切地希望排污管能早日落地,使农家乐盈利空间更进一步。在村民自身利益受损的前提下,集体意识淡薄会加剧村庄团体之间的对立。

1.3 合作供给:新排污管何以落地

1.3.1 促成阶段

问题反馈与回应。在项目落实的前期,村支两委广泛收集村民意见后向上级政府汇报,主要包括项目批准和提高补偿两项内容;在施工建设方面,水务局工作人员以及安排的施工方一起到H村考察,结合村民的意见诉求考察;在补偿款方面,上级政府与村支两委商议后决定将补偿款的标准提升,排污管道改建项目所涉及的所有村民的补偿标准都保持一致。

重拾群众信任。2020年受疫情影响,村户的水果无法销售,基层政府协同村支两委聚焦群众“急难愁盼”,精准对接农户所需,解决了村民的生产滞销困境;同时在村内大会开展“清单式诉求”,精准了解村民的需求,从而村支两委协同村民推进H村公共服务的供给,如排污管道改建、米果集市的建设、举办老年生日会等,逐步将群众的“愿望清单”变成了一张张“幸福账单”,将群众的“烦心事”变成“暖心事”。

重建干部力量。退休老干部、农家乐业主、社会组织成员等有集体影响力的村乡贤,村委书记经常对其约谈,了解发展困境并凝聚发展力量。对于组织内部的干部,主要包括党支部、议事会和监事会等组织成员,村委书记开展的策略是“先交朋友,稳定一方,逐个击破”。从而分配任务时干部之间会形成竞争,但不同于以往的利益竞争,是为村庄发展、为百姓谋服务的良性竞争。

1.3.2 运行阶段

政策供给与宣传。经过前期村委与村民的互动协商,按照水务局对全线村民均同意的基本要求,村支两委开始以党员工作队的形式在村庄广泛开展政策宣传。包括通过村广播媒介途径,召开党员议事会,村集体坝坝会等线下途径,由老干部和组长负责协调各自小组的村民参会,会议上再次宣传政府政策内容和排污管道项目具体内容和预计进展。会议宣讲结束后,村民举手表决是否同意项目实施,表示同意的村民现场核对自己的土地面积和补偿款等具体事项,并签字确认。

持续的政策沟通。大部分村民在经过政策宣传后都会表示“理解、支持、同意”,基于情感上的认同,大部分村民都会在利益上做出让步。但是,也存在一直不理解、不支持村组织工作的村民,村委书记发动党委领导的工作队一起去到村民家里进行政策沟通和情感疏导,沟通过程主要采用“先易后难,前后夹击”的策略。村支两委将村民与村委之间的矛盾转移到村民内部当中,通过邻里之间、同组之间的舆论压力和情感互动使矛盾化解。

1.3.3 深化阶段

政府监管与未来规划 在水利部领导视察H村“河长制”开展情况后,河道环境治理工作受到了领导的充分肯定。在支管项目上,目前村支两委主要负责前期统计,水务局负责前期规划和筹备。同时,支管网的安装也需要翻地进行铺设,但是该项目没有补偿款,需要村支两委继续开展群众工作。

河道环境的全面改善。以H村为试点,将基层党建和河长制工作深度融合,探索建立“1+3+N”全民治河体系。由村委拉动乡贤,乡贤带动村民将H村的河流治理变成大家的任务,大大改善了河流环境的卫生情况,更有利于后期河道环境的维护。

2 农集区公共服务的合作供给逻辑

2.1 促成阶段:需求回应和资源转化

2.1.1 村民需求的协商与回应

对村民需求的回应构成村民参与农村公共服务供给的起点,是传统单向行政式公共服务供给思维的根本性转变。徐亚东,张应良指出农民最关注的“第一序列需求”农村基本公共服务类型为基本社会保障、公共卫生和休闲文化体育,是典型的享受型公共服务需求;不同经济发展水平区县的农民对基本公共服务的需求程度有差异,经济发展水平较低的乡村需要着重关注生产型基本公共服务的改善;而经济发展水平较高的乡村则需更加关注享受型基本公共服务的改善。^[2]村民需求导向下的农村公共服务供给的实现在于创建对村民需求的精准识别与协商回应机制,将村民需求与农村公共服务长远目标有机对接。

2.1.2 公共资源的吸纳与转化

农村人居环境整治是由中央政府自上而下发动的一项工作,但相关层级的政府一般都只考虑到工程技术成本,很少考虑治理成本。治理成本大多是由作为政策执行者的基层政府和村民自治组织自行负担的,这一定程度会造成农村公共服务供给面临较为刚性的资源约束,从而使治理任务与资源不对等。村支两委资源转化机制的核心要义是通过吸纳村庄自治资源来弥补行政资源,从而实现外生的行政资源与内生的自治资源有机

结合,并有效转化为治理资源。

2.2 运行阶段:推动认知转变与社会嵌入,拓展公共生产所需的公共性

2.2.1 公共事务认知的转换

共享资源存量的多寡和治理的绩效关乎社区公共利益及成员自身福利。(晏鹰等,2008)^[3]对于那些上级政府不作明确要求,但村民却有强烈诉求的事务,经过村支两委讨论、梳理、归纳,并通过村干部向上反馈,争取获得政府的批准和支持。在村支两委的作用下,通过反复地召开会议和实地到访,进行宣传和协商,最终实现了将“国家的公共事务”转变成“村庄的公共事务”,将组织的任务变成自己的任务。在这个基础上农村公共服务供给及其意义从抽象到具体、由外部的要求变成了内在的需要。

2.2.2 供给过程的社会嵌入

社会治理的过程需要进行必要的社会动员,在推进H村排污管道改建过程中,首先是村支两委成员、退休老干部和村民代表等精英户带头,然后是与这些人在宗亲或姻亲关系上亲密的农户跟从,那剩下来的农户自然便了“少数”。对这些“少数”再利用各种关系动员和激励,直到“少数”无限趋于零,不再影响治理目标的完成。村支两委将公共服务供给过程嵌入了乡村社会之中,使政府的行政逻辑变成村民的自治逻辑,通过村庄精英的示范和带动对既有的地方性知识进行解构,也建立起了较为符合当地实际的新型地方性知识,通过社会关系的脉络而扩散开来,实现了拓展了公共服务合作供给的公共性的目的。

2.3 深化阶段:促进角色转型与自主参与,强化公共生产所需的合作性

2.3.1 政府的监督与培育

政府在进行社会事务主导治理和宏观调控时,要让社会力量充分参与公共服务的提供,建立起政府为主导,多中心协作的公共服务供给模式。(林士俊,张薇.2019)^[4]基层政府“掌舵”主要体现在监管和培育两方面。在H村排污管道改建过程中,政府部门作为农村公共服务购买主体,通过公开招标的方式把市场力量作为公共设施建设的强力支称,实现了政府作为间接监管者的转变。同时,政府在不断强化培育职能,下放部分权力,与村支两委及其他社会组织形成一定的资源与权力的分享,在此共享过程中形成良性互动。

2.3.2 村民的自主参与

随着村民主体意识的提高,公共事务参与能力的提升,“全民参与,共同治理”成为更好地满足农村群众

对美好生活的向往的治理模式。在H村河道改善过程中,以村支两委为责任主体,积极引导农民努力承担河道环境的主人翁责任,将村民从上级任务的执行者转变为爱护自家的响应者。通过农村社区自主性发展,在有效满足了村民的需求的基础上还带动了政府与社会其他力量的参与,而这正是立足于村庄发展需求,鼓励村民开始从以往的被动接受和弱参与等向积极主动的自我服务和自我管理演变。

3 结语

由于村民自治的运作高度依赖于国家治理,国家治理的不确定性和非连续性也将带来村民自治的不稳定性,使村民自治长期处于非制度化运行状态。(田孟等,2021)^[5],本文中并无固定村民自治组织的情况下H村推进当地农村人居环境整治工作取得了良好效果的重要因素是“观念与行为互动的正强化作用”。通过村支两委与政府、村民双向有效沟通向上带动了政府与社会其他力量的参与,向下有效满足了村民需求,从而实现了农集区自主性发展。对于政府来说,尽可能给予村支两委决策权,以合作者的态度参与农集区相关事务的商议更能激发村支两委对于农集区治理的积极性;而政府在对村民的考量上,能做到在农集区公共产品的供给决策中真正为广大农民负责,推行公众“参与式供给”服务生产模式,建立各利益群体有效的需求表达机制,实现供给过程中精准式供给不仅能提高农集区公共服务供给效率,亦有利于促进村民的政治信任。总的来说,合作者式的新型农集区公共服务供给主体关系有助于提升乡村公共服务水平,能更好实现“有成效,有规范,有保障”的农村公共服务体系建设。

参考文献

- [1]田孟,孙敏.农村人居环境整治自治模式研究——以村民理事会为例[J].中国特色社会主义研究,2021, No. 159(03):85-94.
- [2]徐亚东,张应良.农村基本公共服务的改善:基于农民需求程度和满意水平的视角[J].农业经济与管理,2021, No. 67(03):28-38.
- [3]晏鹰,朱宪辰,宋妍,高岳.社区共享资源合作供给的信任博弈模型[J].技术经济,2008(08):123-128.
- [4]农村社区公共服务合作供给机制创新研究——以西北民族地区为例[J].林士俊,张薇.湖北民族大学学报(哲学社会科学版).2019(01)
- [5]田孟,孙敏.农村人居环境整治自治模式研究——以村民理事会为例[J].中国特色社会主义研究,2021, No. 159(03):85-94.