

## 农村民生建设应有社会结构视角

中国社会科学院社会学研究所 樊平

年末岁尾，政府的工作总结和来年规划是必做的功课，经济发展和民生建设是其中两项基本内容，经济发展的成果需要在民生改善中体现出来。民生建设是党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央关注和深化改革着力的重点，农村民生建设是重点中的重点。11月14日，李克强总理主持召开经济发展和民生改善座谈会时强调，“我们发展经济的目的是要保障民生、改善民生，提高人民群众的物质文化生活水平”。经济发展和民生建设一起谈，体现了大国总理对民生问题的高度关切和政府的责任担当。

### 结构性因素是民生问题关键

现在农村民生建设成绩显著，但农村民生问题仍然突出，农村养老和农村留守儿童问题尤其突出。值得注意的是，一些基层政府协调和解决这类问题时往往针对具体问题、依靠核算分类和进度指标，而在社会结构上关注不够，导致针对这类问题设计的解决机制缺乏效率、操作难以持续、项目示范不具备可重复性、技术支撑不具备可装备性。地方政府部门和工作人员付出了巨大努力，但效果不明显、民众获得感也未得到明显提升。一些调查研究报告直面农村民生建设的困境，对问题的严重性分析到位，但对问题的复杂性以及引伸透视“小社会—大社会”关联的结构因素剖析不足。现阶段农村民生困境诸般具象背后，是农村家庭空巢化与村庄空心化的叠加效应，是家庭支持模式和社区支持模式的双重乏力。因此，需要把农村调查体验和情感认同与城乡一体化结合，自觉运用整体性视野和结构化视角，全局着眼、局部着手。如此，才能直面困难、对症下药。

2009年以来，学者的一系列田野调查反映，在农村中存在着突出的民生问题，即农村养老和留守儿童问题已成常见现象，并具有规模化和类型化特征。有一种观点认为这类问题过去和现在都属于农村家庭内部事务，属于农民直系亲属代际间的赡养监护责任，但没有看到其原因在于社会流动导致当代农村家庭成员代际空间分隔所造成的农村家庭支持功能欠缺、农村产业业态单一、集体经济积累薄弱使得村落共同体的社区支持能力下降。总而言之，这是城乡发展不平衡、农村基础设施建设滞后和公共服务能力弱等结构性因素造成的。

### 农村民生支持体系发生变化

在我国，农村社会民生历来有三个支持体系：一是农户家庭；二是村社共同体；三是以政府为代表的国家支持体系。随着乡镇企业进园、农村劳动力进城，前两个支持体系开始经历深刻变化。在当代中国的社会转型进程中，传统农村的两个社会支持体系即农户家庭和村落共同体都在弱化，其表现就是传统的社会支持体系关系存在，但空间分离、日常互动减少、赡养责任形式化、社会扶持功能虚置。以前热热闹闹的自然村熟人社会、行政村半熟人社会，经历村庄空心化变成吴重庆教授所说的“无主体的熟人社会”。基层社会需要通过日常生活（日常交往、摩擦等）来识别和建立利益群体边界、确定行为准则。如果缺少了足够的行动主体，社会系统就会出现功能缺位现象。广大农村青壮年劳动力流出后，村庄出现了因“主体”不在场导致的“病态”。杨华将农村基层社会的这种巨变概括为：村庄主体性缺失、公共性缺失和归属感缺失。

针对农村两个支持体系的弱化，一些研究强调农村家庭成员的责任和担当、意识和行动，专注于邻里支持和志愿服务，包括外来人员的爱心帮助。但因未触及问题关键，这种分析导致在关注农村养老和留守儿童问题时缺乏具有创新引导力的建议。地方政府往往也认为养老是农民的家庭内部问题，与政府责任关联不大，对这类问题在农村民生建设上的潜在影响、长远影响关注不够。其实，

表面上看这是农民家庭事务，但在工业化、城市化引导的社会流动层面上，更是一种结构性问题，需要政府承担原来由家庭和社区支持体系承担的责任。

#### 正确认识农村民生工作中的三个误区

尽管中央政策对农村民生很重视，但各级政府业务部门在操作中存在的三个视角误区会对落实农村民生工作产生不利影响。

第一个误区，认为农村民生可以货币化解决，即将农村民生问题归因于甚至简单归因于农民收入低，或农民对有效需求的支付能力不足。因此，在各级政府的工作报告和工作立项中，各级政府倾向于用农民收入增长、农村公共设施建设投入增加、转移支付和财政投入对民生项目的投入增长来直接测量农村民生水平的提高。这样做是必要的，但是远远不够的。

以农村养老和留守儿童问题为例，如果用购买公共服务替代家庭成员照顾，需要两个条件同时存在：一是农民家庭有需要且有支付能力；二是场域内有这类服务供给存在。但从第二个条件看，农村和城市公共服务有重大区别，即大多数农村缺乏这类公共服务的有效供给。

第二个误区，只看到农村公共服务水平低与农村基础设施薄弱和人口凝聚度低有关，却没有看到土地混合利用率这个核心指标。农村土地混合利用率低的根源在于农村产业业态单一和流动人口单向化流动且总流动率低。刘欣葵教授以北京为例的研究发现，城市的繁荣和巨大经济效益源于四个条件：一是城市的强集聚效益，形成人口的高密集性和强异质性；二是有赖于城市核心区土地利用高度混合；三是城市公共服务功能完善；四是产业布局决定城市品质。由于资本/技术/管理经验而出现的新农业经营主体提高农村人口总流动率，农业全产业链的纵深发展会促进农业产业业态多样化，也会要求和带动农村公共服务水平的提高。

这四个条件中，第二点富有启发性。这种衡量方式比城市化水平就是城市单位面积人口密集程度高那样的判断更全面、准确和深刻。决定城乡间公共服务性价比差异的不仅是城市人口的聚集效应，还有城市土地利用的较高混合程度。因此，要实现城乡获得相同水平的公共服务，在农村比在城市需要更大的投入。

第三个误区与政府部门工作人员的工作方法有关。民生事业是当下的工作重点，但相关业务职能部门习惯于项目制管理、数据化调控、责任制落实、罗列式汇总且与考核连接，这就导致：民生部门干部抓有形的项目着力多，抓无形的服务用心少；抓硬件设施下力气，对农村居民需求迫切且替代弹性小、没有物质形态且不易累积应付考核的事项则往往顺手带过。积累持久则成积习，项目制管理被项目化表述所替代，难达预期效果。形成这种现象的原因与对民生和发展的关系理解简单化有关，也与行政管理方式有关。其实民生建设也追求效率，它既追求目标效率，也追求结构效率，不能将其仅仅视作由一个项目制便能解决的问题，需重视和注意其产生的原因和社会结构变化。

#### 积极推进民生工作精细化

民生问题从表面上看是老问题，但在当下也有新的特征，因为过去解决问题的支持体系已经发生变化。现在很多农村民生问题根子都在农村空心化，而农村空心化又与城乡关系相联系。这就需要农村的民生工作精细化：民生需求精细化、民生服务精细化、民生思路精细化、民生研究精细化。与此同时，需特别注意研究和区分两类问题：一类是市场可以解决的，一类是社会支持体系才能够解决的。

在当下社会情境中，我们讨论这一问题有两个目的。一是要认识到项目制管理和大数据统计在推进农村民生建设时有优势亦有局限。优势是类型特征标准化、格式化，易于识别；局限就是数据分类标准刻画了事物的结构化特征，限制了新视野和新方式的出现和应用。二是要认识到提高农民收入是推进农村民生建设的必要条件，但还要注意恢复再造农村民生的家庭/社区/政府三种社会支持体系不可或缺，且要注意三者之间的功能互补和协调。社会支持体系还需要和公共服务相互配套。在政策允许条件下，盘活农村潜在资源、激发农村在地经济活力，是恢复、增强农村民生社会支持体系的必备条件。