

# 乡村公共品有效供给之道：尊重社会资本

## ——基于L村道路修建的经验分析

高名姿<sup>1a</sup>, 韩伟<sup>2</sup>, 陈东平<sup>1b</sup>

(1.南京农业大学, a 经济管理学院; b 金融学院, 江苏 南京 210095;

2.四川省社会科学院农村发展研究所, 四川 成都 610041)

**摘要:**运用社会资本理论对四川L村修路案例的分析表明:农村公共品的高效供给关键在于尊重社会资本,而权利与义务对应、明晰各户责任、避免人为因素影响、遵守社区规范有利于充分发挥社会资本作用;而第三方作为项目的授权者、协调者和培训指导者对撬动社会资本起着关键的杠杆作用。改变原有农村公共品自上而下的低效供给,有必要借鉴L村修路案例选择恰当的第三方、对社区充分授权和尊重社区规范的成功经验。

**关键词:**农村;公共品供给;社会资本;第三方

中图分类号:F320.3

文献标志码:A

文章编号:1009-2013(2015)04-0088-05

### Efficient rural public goods supply—respect social capital: A case study of building public road in L Village of Sichuan Province

GAO Ming-zi<sup>1a</sup>, HAN Wei<sup>2</sup>, CHEN Dong-ping<sup>1b</sup>

(1.a College of Economics and Management; b College of Finance, Nanjing Agricultural University, Nanjing 210095, China; 2. Rural Development Institute, Sichuan Academy of Social Sciences, Chengdu 610041, China)

**Abstract:** Using social capital theory, this paper makes an empirical research on a case of building public road in rural Sichuan. The authors find that correspondence with rights and obligations, clear households' responsibility, avoiding artificial factors, abiding community social norms are the key factors to make social capital works. Third party as a grantee, coordinator and training director plays an important role of using social capital effectively. Third party provides opportunity and platform for social capital to play a role, carefully cares community growth, and provides timely and effective training guidance which guarantee project implements smoothly. From this case study, the authors propose that one needs to select appropriate third party, empower community, and abide community social norms to change the inefficiency top-down approach.

**Keywords:** rural; public goods supply; social capital; the third party

在经济迅速发展后,中国加大了对农村公共品建设的投资,但项目实施中跑冒滴漏严重、难以瞄准农民意愿导致农民满意度不高等问题也日益凸现。这些问题降低了已有设施的使用效率,甚至导致了资源的浪费,严重制约了农民生活水平的提高。提高公共资金使用效率和公共品供给中农民的满意度成为摆在决策机构和研究人员面前的重要课题。

提供公共产品或准公共产品的主要资金来源是财政投入。与私人资金不同,财政投入属于公共资金,其特征是:C(具体项目实施人)花A(政府、纳税人)的钱,去做让B(项目受益群体)满意的事。而私人资金的特征是:B花B的钱,做让B满意的事,因此,公共产品供给“天生”隐含着低效率的可能<sup>[1]</sup>,其根源是如果A、B不能对C进行有效的控制,将产生诸多问题,如“截流”(擅自改变资金用途)、“漏损”(与C的责任缺失有关)。解决这些问题,理论和实证研究者大都寄希望于“自下而上”的制度设计:受益者与实施者得到统一,即将制度

收稿日期:2015-07-12

作者简介:高名姿(1983—),女,山东淄博人,博士研究生,主要研究方向为农村发展。

变为 B 拿 A 的钱做让 B 满意的事，从而解决原制度的“天生”缺陷。

对于自上而下的农村公共品供给，学者们多提出对公共品供给决策机制和管理体制进行改造<sup>[2-4]</sup>，包括提高农民在公共品供给中的参与度<sup>[5]</sup>。刘承芳、张林秀、Scott Rozelle 从基层治理的角度对农村公共品供给做了实证研究，他们对道路、饮用水和灌溉项目的研究显示，农村民主治理是提高公共品供给质量的有效机制<sup>[6]</sup>。Asim Ijaz Khwaja 基于对巴基斯坦北部公共品供给资料的分析指出，对于非技术性决策，社区参与可以提高工程产出<sup>[7]</sup>。另外，中国一些学者以用水制度改革为研究对象对“自下而上”的农村公共品供给开展实证研究<sup>[8-9]</sup>，结果表明用水者的充分参与是用水制度改革成功的关键，否则信任缺失、规则得不到完全认可将导致不能实现用水设施维护等基本功能<sup>[9]</sup>。公共品之所以产出或使用效率低下，一个重要原因是责任难以明晰到个体，从而导致集体行动的困境。在农村，有效监督的交易费用常常很高，尽管公共品效益共享，但是理性经济人容易形成搭便车行为，集体行动因此陷入困境<sup>[10]</sup>。Elinor Ostrom 基于实证分析认为，社会资本是帮助克服集体行动困境的核心基础<sup>[11]</sup>。社会资本的形成是人们基于一定的网络，通过重复交易(交往)建立信任和规则，然后形成合作<sup>[12-13]</sup>。社会资本理论认为，如果项目得到参与者的共同认可，并利用社区的网络、信任和规范来实施，同样的资源将产生更高的生产效率，否则将对项目实施产生不利影响，提高项目实施成本和维护成本<sup>[14-15]</sup>。

对某个特定的村庄，社会规范是在村民长期交往中逐步建立起来的，其基础是社区的社会网络和信任。在不了解村庄规范的情况下盲目引入外界制度，难免不与原有社会规范发生冲突。这必然影响村庄成员的期望和相互关系，并对社会网络和信任造成影响。在信任受到挑战后，村民之间的合作将更加困难，公共品的供给也将陷入困境。因此，符合社区规范、尊重社区社会资本的公共品供给方式将是更好的选择。然而，社会资本究竟是如何发挥作用的？当外界想为村庄提供公共品时，他们应当怎么做才能有效利用这些社会资本？笔者拟基于 L 村修路案例<sup>①</sup>的分析，对上述问题作出解释。

## 一、L 村道路建设中的社会资本效用

L 村修路项目由某基金会支持、L 村自主实施，SG 提供了协调、培训和外部监督。村庄自主实施项目的核心是充分利用社区的社会资本，即尊重社区已有社会规范，维护和提高社区的信任程度，巩固社区的共同体认同感。

从 L 村修路的案例可以看到社会资本的力量。L 村修路项目结束后，农户自己投工且没有抱怨。有位户主竖着大拇指说：“这 20 万用得好，都用到该用的地方了！”从项目结果看，资金使用效率高，村民满意度高。社会资本发挥作用的主要难点是责任难以明确到个人，而在 L 村修路案例中，项目将责任有效明确到个体，并以尊重社区社会资本和规范的方式实施，避免以往外界项目实施与社会规范发生冲突的风险，减少因制度摩擦而产生的费用，从而提高农村公共品资金使用效率和农民满意度。

L 村修路谁必须投工、投多少工，村民的决定是：共计修 8 公里路，一组(村民小组，下同)负责 3 公里，二组负责 1.5 公里，三组负责 3.5 公里。修路时，一组 40 户，二组 45 户，三组 37 户，这样的里程划分明显不与户数挂钩。村项目管理人员 Y 解释说，这是按各组的受益情况划分的，三组在山上，受益多，所以分的路段长；二组靠近场镇，但是上山采薪柴的车要用山上的路，所以也分了些。具体每个组分多少，是管理人员与各村民小组组长协商的结果，并在得到村民认可后实施。

每个组的路段分好后，组内如何将各路段分到户呢？L 村多年来已经形成了传统：先把路从上到下，或从下到上，分别编号，如一组 40 户，一组的路段就分成 40 段，分别编 1 号到 40 号，然后各户抓阄决定谁修哪一段。如果不能确定谁家受益多少，就以每段投工量持平为标准分，主要是按路的土方、石方量，土方多的长些，石方多的短些。当然，划分时只能估算土方量、石方量，在真正开挖前，具体每段有多少土方、多少石方，谁也不能确定。由于谁修哪段是抓阄定的，没有人为操纵，如果哪户实际工作量大了，也不会怨别人，只会觉得自己运气不好。当然，具体修路中村民也有联户的行为，比如张三、李四、王五关系好，就可能相互帮着修，大家一起修完一家的，再一起修另一家的。有些相邻路段的农户也会联户一起修路，是否

联户主要看相互关系好坏和便利程度。另外,对公路进行维护,L村的办法是终身制,修路时认真负责的户,后期维护工作量就相对较小;如果修路时蒙混过关,后期维护工作量就会大。这种后期维护制度也对村民的前期修路行为有约束作用。

村民表达了修路责任必须明晰到户的原因:一是以集体为单位统一实施,不能做到有效监督。L村最小的组也有37户,当这么多人一起投工时,仅凭小组长一人,很难准确测量每个人的努力程度,当某户耍滑时,就不能有效处罚,或某户特别卖力时也不能及时做出鼓励。这在某种程度上造成了干多干少一个样的状态,从而导致低效率。二是当以集体为单位实施时,受益主体是全体成员,每个投工人虽然也是受益人,但是他的份额可能是几分之一,“搭便车”的思想会让他指望别人多干。这必然降低效率。将工作分到户,由农户自由组合投工时,情况发生了变化。首先,每段工程的受益主体是特定的某户,这户农户本身必将全力做好自己的事,如果做不好,不仅存在验收不合格的风险,日后维护投入也多,不仅增加了自己的成本,也会在村庄留下不好的名声,被其他村民排斥。其次,虽然各家也会请别人帮忙,但通常是几家联合,而且是关系好的农户才会联合一起做事。各户努力程度可以得到有效监督,如果哪户有偷懒耍滑的历史,将不受邀请参加联户,从而被排除出联户,在做其他事情时也难获得其他村庄成员的帮助。因此,L村村民会尽力遵守社区规范、保持自己在社区网络中的位置,以维持信誉和获得认可,从而很大程度减少“搭便车”的可能性。

从案例描述中,可以进一步剥离出L村社会资本是如何发挥作用的。如权利与义务对应,表现为各类项目的利益索取和投入义务对应;尽量以户为单位来明确责任,如果各户受益量可以确定,那么投入的责任按受益量来确定,如投工按个人土地占总土地面积的比例来确定;在规则使用中避免人为因素影响,比如抓阄确定各户责任路段;遵守共同约定是社区重要的道德规范,不守规矩被人看不起,会受到排斥。L村全体村民都处在共同的社区网络中,这个网络会对违反规则的人做出惩罚。由此,村民对相互之间的互动方式有稳定的预期,知道绝大多数人不敢违规,不敢轻易破坏自己的信

用。可见,网络、规矩、信任发挥作用的结果就是有投机心理、想“搭便车”的人将付出巨大的社会资本代价,声誉受损、信用度降低、在社区网络中受到排斥,想与其他村民合作或得到支持也变得非常困难。

## 二、L村道路建设中撬动社会资本的杠杆

既然社区社会资本可以发挥这么重要的作用,如何才能有效撬动社会资本?笔者认为,第三方SG<sup>②</sup>的介入发挥着关键的杠杆作用。L村道路修建项目于2008年11月启动,外部机构SG便参与其中。修路活动主要由L村自主实施,设计项目、组织实施的决策由村民大会做出,将组织实施权委托给村项目管理人员并对其进行有效监督。SG除在适时提供项目资金和不定期进行检查、监督之外,主要是建立管理人员的能力,根据管理人员的需要提供及时有效的培训、服务与支持。SG在社区的主要作用是推动和帮助村庄实现自主管理与可持续发展。

在L村修路的案例中,第一步也是最关键的一步就是利用好社区社会资本,改变传统的C花A的钱做让B满意的事这种低效率结构,SG作为C(第三方),首先是对社区B(L村全体村民)进行充分授权,从而使原本的低效结构变为B花A(某基金会)的钱做让B满意的事。实现这个转变很关键,但这并不必然意味着B一定会行动起来。因为B是由每个独立的家庭、个体组成的群体,当一个群体尤其是大群体面临集体行动时,往往会陷入集体行动困境。为了摆脱这个困境,SG便充分利用社区的社会资本:一是改善和强化社区网络。如公选管理人员,由社区的人自主实施,管理人员和村两委一起准备项目实施方案,最终通过村民大会确认项目实施方案。在社区出现矛盾时,外部机构及时介入协调和寻求妥协方案。二是充分利用社区规范来实施项目。如大家的事大家一起做决定,选举和集体决策公开,财务公开透明,接受群众监督,公平地将责任划分到户,落实责任时抓阄确定以避免人为因素带来的不公平。共同受益是集体行动的核心,公平是划分责任到户的核心。很明显,本案例的社区规范中,划分责任的公平性远远大于实际工作量的多少、是否吃亏等其他社区规范。三是通过强化社区信任促进社区采取集体行动。如对于项目的行动

与安排要群众大会决定，推动社区达成集体行动的共识，建立社区对共同行动及其结果的稳定预期，允许自由联户，满足不同人群的信任要求。发挥社区文化也的作用，如不遵守社区规则的人，会被人瞧不起等。

通过本案例可以发现，第三方的角色主要是授权者、协调者、培训指导者，即为社会资本发挥作用提供机会和舞台；小心翼翼地创造机会，使得到授权的社区能够边学习、边成长，充分发挥自己的聪明才智和力量，按照自己的成长节奏来一步步实施项目；在社区不知道该如何做时，提供及时有效的培训指导。作为第三方，在社区开展工作时要具备如下素质：一是要有社会资本的概念和视角；二是具有把社区管理具体事务和网络、规范和信任等社会资本关键概念联系起来的敏感性，通过参与式工作方法来提高和改善社区社会资本，尊重社区规范，推动社区设计自己的制度来实施管理项目。总体而言，第三方是社区成长的陪伴者。

第三方对社会资本的把握是个复杂又细致的过程。准确把握社区社会资本，第三方要理解社区的规矩是什么？人与人之间是怎么互动的？传统的管理方式是什么？社区的信用环境怎样等等。只有理解这些才能在社区协调中做出公平判断。公平有很多解读，有些将公平理解为互利；有些认为是机会的公平以及规则的普适性；也有些将简单平均理解为公平。因此，第三方对公平的理解决定其在社区协调中的倾向。作为充分理解社区社会资本概念的行动团队，在工作中首先要尊重社区的规矩，因为它暗含了社区对公平的解读。从 L 村修路路段划分到户的过程可以看出，人们认为独立的规矩制定过程和不受人为因素干扰的结果是公平的；联户修路、相互帮助的行为也说明人们认可互助是公平的；权利与义务相对应的规矩暗含了一份付出一份收益是公平的；当各户受益量难以明确时，村民对各组路段的确定采用了差不多的态度，说明村民并不斤斤计较，付出、受益大约对等也能被认为是公平的。从村民对公平的理解和行为看，大家潜意识里没有绝对公平存在，差不多就行了。第三方在协调中追求公平时，只有尊重社区长期累积形成的对公平的解读，才能容易被社区接受，并有效促进社区社会资本良性发展。

村民参与项目积极性高与村民对项目实施方案

的认可关系很大。作为第三方的 SG 在尊重社区社会资本的前提下协助社区实施项目，村民相信其原有社区规范的长期有效性，从而产生长期预期，进而坚持按社区规范进行互动，巩固社区社会网络、维护村民之间的信任。与此相反，在自上而下的项目规划下，不可避免的制度冲突将使村民对制度的预期变短，短视的行为必然冲击社区信任，破坏社区网络，并进一步造成社区规范的混乱，破坏原有的合作基础，使诸如道路修建这样的农村公共产品供给更加困难，必然降低农户满意度。

### 三、L 村修路案例的重要启示

L 村修路案例对于农村公共品供给具有以下启示：

(1) 选择恰当的第三方。改造原有公共品供给自上而下的“天生”低效结构，关键无疑是 A、B、C 角色定位的转变，C 原本兼任“裁判员”“运动员”，这种情况下，作为理性经济人，维护自身的“裁判”是必然选择，这样 C 将可能出于自身利益最大化的考虑，不能满足 B 的真实需求。本项目的 C(第三方)将“运动员”的职责交给 B 方，只保留“裁判员”身份，这样，农村公共品供给的结构变为 B(L 村村民)在 C(第三方)的监督下，拿 A(某基金会)的钱做让 B(L 村村民)满意的事。将 C 拿 A 的钱做让 B 满意的事这个低效结构，变为 B 在 C 的监督下拿 A 的钱做让 B 满意的事这个高效结构并不是简单地过程。实现这个转变，合适的 C 是关键，应尽量让 C 做公正、独立的“裁判员”。

(2) 对社区充分授权。这是强化社会资本和让社会资本发挥作用的前提。L 村修路项目实施中，对社区充分授权将项目的实施主体和受益主体变为一体，让村民自主实施自己受益的事，不仅使得项目实施方式更符合村民需求，更减少了通常外部人员实施项目常见的跑、冒、滴、漏现象，减少了资金浪费和损耗；建立了社区拥有感，让社区社会资本更好地发挥作用，最终斩断外界主导下普遍存在的“搭便车”问题，从而克服集体行动的困境。当农户认为在做的是自己受益的项目，而且得到外界认可和授权时，荣誉感和被信任感会激发出农户的责任心，使得农户更多表现出合作的一面，有利于项目实施。当然，授权并不能保证社区就能实施好项目，相应的能力建设一定要跟上，外部机构要能

够根据社区的需求,提供及时有效的培训、技术支持与服务。

(3) 尊重社区规范。包括有社会资本视角,了解和理解社区规则,推动社区设计和实施自己的制度,建立和恢复社区网络,强化规范与信任。简单地说,用社区的办法管理社区项目,注重在实施过程中不断增加公平性、透明性、培育集体合作行动的风气和能力等。作为第三方,对社区的信任,给社区自发、内生动力以机会是做好协助工作的基础。目前有些社区的社会资本正在恶化,社区日益破裂,第三方要有重建社区社会资本的意识 and 信心。当然,对于社会资本已经恶化、村庄共同体意识薄弱的社区,重建社会资本提高农户的共同体意识将是一个漫长的过程。现实中,固然存在各种复杂的社区,但作为第三方,要相信即使最困难的社区也有改善的机会。

#### 注释:

- ① SG 是四川一个农村发展社会组织。  
 ② 本研究所选案例为某基金会支持的四川 L 村道路修建项目。L 村位于四川西部 JS 乡,有 132 户农户,470 人,三个村民小组。L 村农户自山脚下至山顶散居于山路边和地势相对平坦的山坡,主要收入来源是种植葡萄和外出打工。研究所用资料主要来自笔者入村对农户和村项目管理人员的实地访谈,部分资料由项目实施方 SG 提供。笔者参与了项目实施过程,笔者参与式观察资料也是研究的资料来源。

#### 参考文献:

- [1] 陈东平,韩俊英.农村基础设施建设中财政资金的创新管理研究[J].中央财经大学学报,2008(9):12-17,78.  
 [2] 张晓波,樊胜根,张林秀,等.中国农村基层治理与公共物品提供[J].经济学(季刊),2003(3):947-960.  
 [3] LIN Wanlong. An analysis of public service structural imbalance in rural China[J]. China Economicist, March, 2008: 45-53.

- [4] 韩鹏云,刘祖云.农村公共品供给制度:变迁、博弈及路径创新——基于利益相关者理论的分析范式[J].社会科学家,2012(2):66-69.  
 [5] 王明昊,赵阳.准公共品供给机制与需求满意度的实证研究——以农村公路为例[J].农业经济问题,2008(9):77-82.  
 [6] 刘承芳,张林秀,Scott Rozelle.我国农村公共品质量的影响因素分析——以道路、饮用水和灌溉项目为例[J].农业技术经济,2007(2):11-18.  
 [7] Asim Ijaz Khwaja. Is increasing community participation always a good thing? [J]. Journal of the European Economic Association. 2004(April-May):427-436.  
 [8] 王金霞,徐志刚,黄季焜,Scott Rozelle.水资源管理制度改革、农业生产与反贫困[J].经济学(季刊),2005(10):189-202.  
 [9] 陈雷,仝志辉.社会资本与社会组织运转——以甘东用水协会为例[J].公共管理学报,2008(3):82-90,125-126.  
 [10] Mancur Olson. The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups (Revised edition)[M]. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1971.  
 [11] Elinor Ostrom. Social Capital: A fad or a fundamental concept?[C].// Partha Dasgupta, Ismail Serageldin (Eds). Social Capital: A Multifaceted Perspective. Washington DC: The World Bank, 2000: 172-214.  
 [12] Robert D. Putnam, Robert Leonardi, Raffaella Y. Nanetti. Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy [M]. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1993.  
 [13] Elinor Ostrom. Building trust to solve commons dilemmas: Taking small steps to test an evolving theory of collective action[C].//Simon Levin (Eds). Games, Groups, and the Global Good. New York: Springer, 2009: 207-228.  
 [14] 杨雪冬.社会资本:对一种新解释范式的探索[C].//李惠斌,杨雪冬.社会资本与社会发展.北京:社会科学文献出版社,2000:20-42.

责任编辑:曾凡盛