

# 社会主义新农村建设中的公园意志与家园意志\*

赵 伦,吴志明,王东亚

(四川大学 公共管理学院,成都 610064)

[摘要]社会主义新农村建设中“政府发挥主导作用”的定位只能是针对掌握了丰富人财物的中央政府和省级政府而言,这对基层政府正确处理在新农村建设中的职能定位是一个误导,极有可能导致新农村建设中“公园意志”的出现。农民投身新农村建设自发形成的“家园意志”是农民在新农村建设中根本主体地位在主观意识形态上的反应。正确认识两种意志的主体、本质、特征和局限,是处理好在基层社会主义新农村建设中政府和农民关系的关键。

[关键词]社会主义新农村;公园意志;家园意志;基层政府

[中图分类号]F32 [文献标识码]A [文章编号]1672-0598(2008)01-0009-04

在当前社会主义新农村建设中,处理好政府与农民两大主体的关系十分重要。一般认为在新农村建设中政府起主导作用,发挥主导作用的实质是从宏观上和战略上科学规划配置资源,推动农村社会经济发展与进步。这种主导作用的定位,对于中央政府是恰当的,对于一些省和直辖市从全局着眼开展新农村建设也是适宜的。但是政府的主导作用对于一些基层政府而言,在实践中演变成了“主持”作用。基层政府这种“主持”作用的发挥,在社会主义新农村建设中就形成了一种“公园意志”。农民通常普遍地被认为是新农村建设中的最重要的主体,他们的根本主体地位应该而且必须得到维护。农民主体地位的确立是从微观的具体生产建设层面论述的,从宏观上确立农民根本主体地位只是在理论高度加以强化。农民根本主体地位的体现是在各种差异性的生产活动中。农民从维护和发展自身利益的角度参与新农村建设即建设自我家园,就会形成一种内容千差万别但又具有统一内涵的“家园意志”。

## 一、两种意志的主体

### (一)公园意志的主体是基层政府

政府在新农村建设中普遍认为应该发挥主导作用,但是这种主导作用是针对高层政府从宏观上

引导和推动新农村建设而言的。从根本上讲,笼统地讲政府发挥主导作用是不准确的,也是一种可能存在严重隐患的表述方式。由于政府的层级不同,每一级政府的政策和行为的目标是有巨大差异的。中央政府发挥主导作用其实质内容是指要从国家政策上倾斜于新农村建设,要通过各种制度安排调控各种资源参与和支持新农村建设。这种控制全局宏观引导的作用定位对中央政府而言是准确的,而且这符合在市场经济条件下发挥政府宏观调控职能的规律性限制。但是,如果“主导作用”的定位直接引用于基层政府,主导作用的内涵就会发生质的改变。

基层政府没有掌控丰富的财政、政策和制度性等各种资源,对新农村建设也就根本谈不上调控和引导。在新农村建设中,基层政府只要认真落实中央和省支持新农村建设的各项政策,履行好政府职能为广大参与新农村建设的各种主体服务好,就能够很好地推动新农村建设。但是在主导作用定位主导下的基层政府,很多时候直接控制和安排新农村建设的项目,直接调配和使用新农村建设的各种资源,把虚无的“主导作用”演化成了实在的“主持作用”。基层政府完全掌控了新农村建设的

\* [收稿日期]2007-11-11

[作者简介]赵 伦(1985-),男,四川省南部县,四川大学,公共管理学院行政管理系。  
吴志明(1986-),男,福建省长汀市,四川大学,公共管理学院行政管理系。  
王东亚(1986-),男,陕西省榆林市,四川大学,公共管理学院行政管理系。

各项事务,农民、农民组织和其他参与新农村建设的社会组织都在基层政府政令安排下不自愿或者半自愿地参与到新农村建设中。“公共选择经济学家认为一个充斥着利己主义官僚的组织可能会导致一个既低效又背离公共利益的大政府”<sup>[1]</sup>。基层政府作为理性的官僚组织,他们的行为本质上是以各种官僚利益的最大化为根本追求,一些政绩工程纷纷上马。这些能够显示官僚政绩的项目就如同一座座公园,炫耀性地展示着官僚的行政成绩,基层官僚政府和官僚们自然地成为新农村建设中公园意志的主体。

## (二) 家园意志的主体是农民

家园意志的实质就是农民所有自利意志的集合。农民投身新农村建设不是直接为了国家的繁荣富强,也不是直接为了推动地方经济的全面发展,他们只是为了自身的利益。农民建设新农村,就是要增加自身的收入,提高自身的生活水平,改善自身的居住条件,实现自身的利益和权利。正如古典自由经济理论预言的那样,农民们都在为自己的利益奔波忙碌,但他们最终都将会改变整个农村的面貌,最终实现国家利益的优化。新农村建设是建设农民自己的家园,是为了改变农民生产生活的落后情况,所以他们积极投身建设的潜在热情和力量是巨大的。同时,只要促进农村发展的政策环境得到优化,农民谋发展求致富的力量就可以极大地激发。

我国一段时间以来,为了快速实现国家整体利益,对农民实施了许多不公平不合理的制度限制。农业为工业的发展做出了巨大的贡献,农民为城市居民的安居乐业承担了巨大的负担,农村为城市的发展付出了一定的代价。在当前,党和政府提出建设社会主义新农村,表现了解决“三农”问题的决心和信心。农村是农民居住生活从事劳动生产的地方,建设新农村就是要建设农民自己的家园。农民在新农村建设中积极发挥作用,承担起建设自我家园的历史使命,当之无愧地是真正的主体,是新农村建设中家园意志的主体。

## 二、两种意志的本质和特征

### (一) 公园意志是一种扩张的官僚理性

由基层政府错误发挥“主导作用”而实质上形成了“主持作用”导致的公园意志,本质上是一种官僚理性,具有一定公共理性的特征。在我国,传统的计划经济体制留下的政府全能主义的阴影仍然

存在,虽然有限政府的理念已经广泛得到认同,但政府行为的任意性仍然得不到法律和相关制度实质有效的约束。特别是在农村欠发达地区,政府依法行政的水平较低,基层政府的行为几乎不能有效制约。一旦基层政府的行为得不到有效的监督和制约,以官僚理性为本质内涵的公园意志就具有极强的扩张性。

公园意志因为具有一定的公共理性特征,这种意志的表达和执行都应该限制在公共领域。“只要有可能,政府的职能就应该由私人部门来承担”<sup>[2]</sup>。在农村,公共领域和非公共领域的区分十分模糊,根本没有在制度上加以规范和区分这两个不同性质的领域,实践中的证明就是政府行为可以干涉一切。在新农村建设中,基层政府具有公园意志这种公共理性,但是却并没有明确的公共领域的划分来限制这种政府的官僚理性。所以,在新农村建设中,公园意志以基层政府几乎不受约束的行为为载体,扩张延伸到每一个角落。这种不受约束的政府意志的表达和执行,必将产生巨大的破坏性。因为新农村建设中实质上存在公共领域和私人领域的分野,公园意志扩张延伸至私人领域,必将破坏私人领域的有序发展和治理。

### (二) 家园意志是一种内敛的自我理性

农民在新农村建设中形成的家园意志,本质上是一种自我理性,主观上以维护自身利益最大化为目的,客观上以追求自身利益最大化为表现。这种自我理性与经济人假设有一定联系,但也存在巨大差别。农民的家园意志这种以利己为核心的自我理性存在于我国农村这种半封闭半竞争的转型时期,同时受到乡土文化和市场经济文化的影响。这种自我理性不是完全的利己主义,一些情况下也表现为合作主义和有限利他主义。而基于完全竞争状态下的经济人假设是充分的利己主义,行为人只关心自身的利益。

中国农民的家园意识是新农村建设中家园意志的社会和文化根源。在漫长的乡土型社会中,农民的家园意识具有丰富的内涵,这些内涵是在稳定的传统农业社会的经济制度、社会制度和文化制度的作用下形成的。我国传统的小农经济存在历史长,在自给自足的生产方式上产生了辉煌的社会文明。传统的地缘文化、血缘文化和宗族文化使中国农民对“家”有深刻的认同和依恋,即使在现代化过程中,许多人生产上脱离了农业制度,但心理上仍然保持了农业文化。在新农村建设中,农民的家园

意志直接根源于文化上的家园意识,又在发展中迎合了时代的要求。农民的家园意志是一种内敛性意志,所谓内敛性是指不盲目追求经济的发展和物质的丰富,而且更看重文化的延续和内在和谐。也就是说,农民在新农村建设中不会只追求物质生活的改善,同时也比较看重在文化和心理上的平衡过渡。新农村建设对农民而言需要经济的发展,需要收入增加。但是,他们也需要文化上的相对保持,使自己的生活“心安理得”,以避免在内在情感上产生激烈的冲突。

### 三、两种意志的局限性

公园意志表达和执行后的一个结果就是利益显性化。这就像修建了一座公园,里里外外的人都可以看到,近处远处的人都可以来参观。在新农村建设中,这种公园意志被一些基层政府和官僚落实以后,就是一些变了性质和味道的“新农村”建设典型,常常是以新房、新路为“村容整洁”的标榜。“只要理性的官员拥有决定选择的权力,他们就会使用该权力来实现他们自己的目标”<sup>[31]</sup>。利益显性化对官僚组织和具体官僚来讲是他们追求的结果,只有把旧农村建设成了一个比公园还气派的新农村,他们的政绩才能在短期内显现出来,他们的仕途才能节节高升。但同时,这种“新村”工程却极有可能给农民造成沉重的负担,影响农民各自利益的最大化的实现。

“每个官员的目标不可避免地在某种程度上与组织的正式目标产生分歧”<sup>[41]</sup>,在这些公园意志影响下,可能造成农村公共产品供给结构性过剩和结构性短缺的矛盾。在当前,我国农村公共产品的供给整体上不足,投资于农村公共产品供给的人财物资源十分有限。在新农村建设中,基层官僚主持着新农村建设,其实质就是掌控了用于新农村建设的各种资源。为了达到官僚组织和官僚自身利益的最大化,农村一些容易提供的公共产品就可能严重过剩,一些不容易提供的公共产品又可能严重不足,这就导致了农村公共产品供给上的结构性失调。还有,由于公共领域在农村的界限不明晰,而由基层政府主导的公共意志又无处不在,一些根本不需要政府提供的私人产品,基层政府也可能越权代理,造成供给的效率降低,使新农村建设的资源严重浪费。

家园意志使农民利益隐性化,农民自身利益的益损不容易被外界准确度量。在新农村建设中,农

民的根本目的就是要把自己的家园建设好,使自己家资殷富。只要对自我利益有增益作用的,农民都会不自觉的去争取。凡是对自身利益导致损失的,农民都自觉地去规避。但存在的问题是,农民做出选择的利益考量都是基于自身的个体利益,不会考虑到其他利益主体的利益损益状况和公共利益最大化的问题。

新农村建设中需要对一些基础设施进行改善,需要修建一些公共工程。在国家投入和其他社会主体投入有限的情况下,需要农民对一些公共产品或准公共产品的提供承担全部或者部分成本。农民在家园意志这种自我利益优先考虑和保障的意志支配下,既不会显示自己对这些公共产品的需求偏好,也不会告知自己从这些公共产品中获益的程度,他们都希望能“搭上便车”。在这种情况下,过分强调农民家园意志在新农村建设中的绝对合理性就会导致农村公共产品的供给产生问题,最终影响新农村建设的成果。

### 四、对两种意志的再认识

公园意志的出现是对“政府在新农村建设中起主导作用”产生认识偏差的结果。主导作用的发挥是从宏观上定位政府在新农村建设中的地位,更准确地说是掌控了丰富的人、财、物等各方面资源的中央政府和省级政府的定位。对基层政府而言,在新农村建设中不存在发挥主导作用的基础,即它没有掌握各种资源和享有配置这些资源的权力。只要确保基层政府的执行力,并且“执行关注行政管理行动的结果,而不仅仅是它的过程”<sup>[51]</sup>,使党中央国务院的惠农政策能正确贯彻,使各省市的全省性的规划能够落实,基层政府在新农村建设中的作用就体现得相当充分。如果认为基层政府在新农村建设中也应该发挥主导作用,这样就会导致基层政府大量地粗暴地干涉新农村建设,甚至出现政府包办新农村建设的情况出现。

在依法行政水平较低的现状下,基层政府参与农村事务中的行为得不到有效制约,会造成资源的大量浪费和低效率利用。承认基层政府在新农村建设中发挥主导作用,本质上就是允许基层政府全面主持新农村建设的各种事务。这不仅直接危及农民在建设中的根本主体地位的维护,还会严重破坏农村现有的治理秩序。基层政府在新农村建设中应该以“守夜人”的角色出现,保持消极行政的态度,克制对农村事务的过多干涉。基层政府应该提

高自身的执行力,保证上面的政策能效用最大化的执行;基层政府应该提高自身的服务职能,使农民的基本要求得到更好的满足。

农民在新农村建设中的家园意志要得到充分地尊重,在不得已情况下对农民家园意志的限制要有足够的理由。对农民家园意志的维护和保障,就是维护和保障农民在新农村建设中的根本主体地位。农民在新农村建设中的主体地位就体现在农民的正当的行为无充分理由不受限制,农民的合理要求无充分理由应该得到满足,农民自发的组织行为必须得到尊重。农民的家园意志是其在农村建设中根本主体地位在主观方面的充分体现,是广大农民在党和国家政策引导下充分发挥主观能动性和创造性的具体表现。政府应该把握住农民对家园的依恋情结,从思想情感上引导农民积极参与新农村建设;基层政府应该利用农民建设家园的自发性,合理有限的组织农民改善地方发展条件推动地

方经济发展。在新农村建设中,只有充分发挥农民建设自我家园的创造性,只有充分激发农民投身家园建设的积极性,才能使农民真正能动地参与到新农村建设中,农民才能以根本主体的地位全面推动新农村发展。

#### [参考文献]

- [1][2](美)詹姆斯·W·费德勒/唐纳德·F·凯特尔,陈振明等译.行政过程的政治-公共行政学新论(第二版)[M].北京:人民出版社,2002.269.
- [3][4](美)安东尼·唐斯,郭小聪等译.官僚制内幕[M].北京:中国人民大学出版社,2006.143.
- [5](美)詹姆斯·W·费德勒/唐纳德·F·凯特尔,陈振明等译.行政过程的政治-公共行政学新论(第二版)[M].北京:人民出版社,2002.355.

(责任编辑:朱德东)

## Park will and home will in socialism village reconstruction

ZHAO Lun, WU Zhi - ming, WANG Dong - ya

(School of Public Administration, Sichuan University, Chengdu 610064, China)

**Abstract:** The definition of governmental leading role in socialism village reconstruction only means the central government and provincial governments which master rich human resources and assets, which is a misguidance for grass - root governments to correctly position their duty in socialism village reconstruction and which is quite possible to cause the emergence of park will in socialism village reconstruction. Home will which is formed naturally when peasants participate in new village construction is the reflection of subjective ideology of the peasants' basic subjectivity position. Correct recognition of the subjectivity, essence, feature and limitation of the two wills is the key to rationalizing the relationship between governments and peasants in the process of socialism village reconstruction.

**Key words:** socialism village reconstruction; park will; home will; grass - root government