

外生力量、资源动员与乡村公共品供给方式的再探索 ——以西藏六地一市干部驻村为个案的研究

●王丹莉 武 力

(中国社会科学院当代中国研究所 北京 100009)

内容提要: 2011 年以来, 西藏自治区政府启动了以“强基础惠民生”为目标并覆盖所有行政村的干部驻村活动。本文以对该项活动的调研为基础, 分析了西藏乡村公共品的供求现状, 以及干部驻村对乡村公共产品及公共服务供给产生的影响。通过研究发现, 作为外生力量的驻村干部群体在开展工作的过程中实现了一次社会资源的广泛动员, 他们通过各种方式和渠道争取资源, 拓展了乡村公共产品与公共服务的供给主体, 在一定程度上改善了所在村的公共产品与公共服务的供给现状。然而, 如何使驻村干部这种外生力量带来的良性改变长期化和可持续, 并确保各种资源更加均衡合理的分配, 是改善藏区公共产品与公共服务供给时仍需要解决的问题。

关键词: 西藏; 干部驻村; 乡村公共品供给

中图分类号: F325.7 文献标识码: A 文章编号: 1003-4161(2015)06-0033-05

DOI: 10.13483/j.cnki.kfyj.2015.06.008

一、研究综述与问题的提出

新世纪以来的十余年间, 我国政府开始不断推进“公共财政”体系的建设和完善, 而其中一个重要的目标和政策导向是“推进基本公共服务均等化”。如何通过财政以及社会资源更加合理的分配, 消除在公共产品和公共服务供给方面存在的城乡分割的二元状态、让更多的人共同分享经济发展所带来的成果是备受社会各界关注的问题。毫无疑问, 在推进基本公共服务均等化的过程中, 乡村比城市需要更多的关注, 欠发达地区比发达地区需要更多的关注。因此, 一些经济发展水平相对落后的少数民族地区的公共产品与公共服务的改善是我们实现这一目标必须完成的任务。

近年来, 西藏的乡村公共品问题引起了很多学者的关注。学者们的讨论大体可以分为几类: 首先是围绕着某一类公共产品或公共服务的供求现状进行深入研究, 这些研究成果多以该项公共产品或服务的供给模式、影响因素、存在的问题等为讨论重点^①。其次, 另一些研究者侧重于从供求两方面全面探讨西藏的乡村公共品问题, 对西藏乡村公共品所存在的特殊性、供给机制、制度创新、财政支出的公平性、村级组织的作用等等问题进行讨论^②。第三, 还有一些学者则更多地关注西藏乡村公共品的供给与收入再分配、农牧民增收之间的关系及其在扶贫开发、和谐社会建设过程中发挥的作用等问题^③。这些讨论为我们深入认识西藏的乡村公共品供给问题奠定了基础。

而需要关注的是, 西藏特殊的地理环境、交通条件以及诸多

客观因素的限制, 都决定了在这里进行大规模的调研并不容易, 因此, 尽管研究者们付出了巨大的努力, 但目前可以查阅到的关于西藏乡村公共品供给方面的研究多是案例性的, 即以某一特定地区、某一个或某几个村落为研究对象, 这意味着我们的讨论在很多方面仍有待深入。

从 2011 年开始, 西藏自治区政府在“强基础惠民生”活动中, 派遣大量干部驻村开展“建强基层组织、做好维稳工作、寻找致富门路、进行感恩教育、办实事解难事”工作。干部驻村活动的开展, 一个最直接的后果是对西藏基层乡村公共产品及公共服务的供给产生了影响。为了深入了解干部驻村工作的实际效果, 2014 年 4~5 月, 我们赴拉萨、阿里、日喀则、那曲、山南、林芝、昌都等地调研, 在调研走访的同时发放了一批由驻村干部和村民填写的问卷, 问卷覆盖了西藏山南、那曲、昌都、林芝、阿里、日喀则、拉萨 6 地 1 市辖区内的合计 49 个县, 调研结束后共回收村民问卷 599 份, 驻村干部问卷 608 份, 问卷调查所覆盖的村庄数量约占西藏现有行政村总数的 1/10 强。本文尝试进行的工作是根据回收问卷的统计结果为基础, 分析干部驻村对乡村公共产品及公共服务供给所产生的影响。

二、干部驻村与乡村公共品供给

(一) 西藏乡村公共产品的供求现状

在派遣干部驻村工作活动开展之初, 西藏自治区党委对驻村工作队的工作任务提出了明确要求, 加强基层的组织建设、全面做好维稳工作、及时宣传和传达政府的各项决策及精神、帮助

基层群众解决实际困难并扩展致富门路等都是驻村干部需要完成的任务。然而,在所有这些工作当中,村民最为关心的可能是干部们的驻村工作究竟能为其日常生活带来哪些改变,这将引出我们讨论的核心问题之一——西藏乡村公共产品与公共服务的供求现状。

表1是根据回收的问卷统计结果绘制的,它反映了两方面内容^④:一是驻村干部^⑤以及村民对于目前西藏乡村公共品需求的基本认识;二是村民对于驻村干部工作的认识。在我们驻村干部问卷中,有一道多选题要求驻村干部对所驻村最需要解决的问题做出选择,并给出了:(1)改善卫生设施和医疗条件;(2)道路修建、改造、维护,改善交通条件;(3)加强基础教育;(4)饮用水源;(5)加强电网、通讯等基础设施建设;(6)生产技术推广;(7)加强对村民的技能培训;(8)加强环境保护管理工作;(9)文化遗产保护;(10)改善村委会的领导;(11)其他”合计11个选项。

表1 西藏乡村公共品的供求现状及驻村干部的工作成效

| | 认为该选项亟待改善的驻村干部数量占回收驻村干部问卷总数的比重 | 认为该选项需要改善的村民数量占回收村民问卷总数的比重 | 认为在干部驻村之后该项目有明显改善的村民数量占回收村民问卷总数的比重 |
|---------------|--------------------------------|----------------------------|------------------------------------|
| 卫生设施和医疗条件 | 52.63% | 58.60% | 35.06% |
| 道路修建改造维护 | 67.11% | 67.45% | 56.93% |
| 基础教育 | 47.86% | 42.24% | 37.23% |
| 饮用水源 | 56.25% | 50.92% | 45.24% |
| 电网、通讯 | 48.52% | 45.08% | 18.03% |
| 生产技术推广 | 48.68% | 42.07% | |
| 村民技能培训 | 64.80% | 49.25% | 34.72% |
| 环境保护 | 40.95% | 41.57% | |
| 文化遗产保护/文化娱乐设施 | 12.01% | 32.39% | 41.57% |
| 改善村委会领导 | 15.13% | | |
| 其他 | 4.28% | 3.51% | 5.01% |

从驻村干部问卷填写者的回答来看,需求最为普遍和迫切的是道路的修建改造与维护,交通条件的亟待改善是目前西藏各地区面临的共同问题,在回收的608份驻村干部问卷中,67.11%的驻村干部填选了这一项;这也与笔者赴藏期间调研的实地感受相吻合。以那曲地区为例,那曲总面积43万平方公里,占西藏全区总面积的1/3,辖11个县1192个村委会,但至今仍有3个县尚未通油路,乡镇油路的通畅率也只有37.7%,即使在经济条件相对较好的山南地区,也未实现县县通油路的目标。其次是村民技能培训,有64.80%的驻村干部填选;再次是饮用水源,选择的驻村干部占问卷填写者总数的56.25%,填选“改善卫生设施和医疗条件”的驻村干部数量占回收问卷总数的52.63%。选择“加强电网、通讯等基础设施建设”“生产技术推广”

和“加强基础教育”的驻村干部均在48%左右,选择“加强环境保护管理工作”的驻村干部占40.95%。选择其他选项的驻村干部比重相对要小一些,基本都在20%以下。

为了有所对比,在村民问卷中有一道几乎完全相同的问题,要求村民问卷填写者回答“您最希望村里在哪些方面能有所改善”,给出的选项包括以下10各方面:(1)改善卫生设施和医疗条件;(2)道路修建、改造、维护,改善交通条件;(3)加强基础教育;(4)饮用水源;(5)加强电网、通讯等基础设施建设;(6)生产技术推广;(7)加强对村民的技能培训;(8)加强环境保护管理工作;(9)文化娱乐设施;(10)其他(请您填写)”。与驻村干部问卷该问题不同的只是减少了“改善村委会的领导”选项,并将驻村干部选项中的“文化遗产保护”改为了“文化娱乐设施”。表1中各个项目的第二列反映的是认为该选项需要改善的村民数量占回收村民问卷总数的比重。可以看出,村民的意愿与驻村干部在很大程度上是相似的。

表2 村民对于目前各类公共产品与公共服务供给情况的满意度

| | 回答“满意”的村民占回收问卷总数的比重 | 回答“一般”的村民占回收问卷总数的比重 | 回答“不满意”的村民占回收问卷总数的比重 |
|----------------|---------------------|---------------------|----------------------|
| 农田水利设施 | 54.73 | 36.94 | 8.33 |
| 乡村路、桥 | 50.88 | 39.18 | 9.94 |
| 农村用电工程 | 51.93 | 33.26 | 14.81 |
| 村医疗诊所的要价 | 61.33 | 31.86 | 6.64 |
| 村医生技术水平 | 40.64 | 52.55 | 6.81 |
| 妇幼保健情况 | 53.45 | 37.72 | 8.84 |
| 村里学校的设备师资 | 61.54 | 32.69 | 5.77 |
| 义务教育收费情况 | 78.68 | 19.54 | 1.78 |
| 环境卫生(厕所、垃圾、废水) | 46.59 | 41.97 | 11.45 |
| 生活饮用水质量 | 51.68 | 37.43 | 10.87 |
| 社会治安 | 79.41 | 19.41 | 1.18 |
| 社会保障 | 80.47 | 19.13 | 0.39 |
| 文化活动 | 46.21 | 44.42 | 9.38 |
| 农业技术服务 | 45.33 | 47.66 | 7.01 |

在回收的村民问卷中,填选“道路修建、改造、维护,改善交通条件”的人最多,填选者数量占回收问卷总数的比重达到了67.45%;排在第二位的是医疗,填选“改善卫生设施和医疗条件”的人数占回收问卷总数的比重为58.6%;排在第三位的是关于饮用水,填选“饮用水源”的人数占回收问卷总数的比重为50.92%;排在第四位的是技能培训,填选“加强对村民的技能培训”的人数占回收问卷总数的比重为49.25%;排在第五位的是电网通信条件,填选“加强电网、通讯等基础设施建设”的人数占回收问卷总数的比重为45.08%。接下来,填选“加强基础教育”“生产技术推广”“加强环境保护管理工作”三个选项的人数相

对接近 填选人数占回收问卷总数的比重分别为均在 40% 左右。在前面的 9 个选项中 填选“文化娱乐设施”的人数最少 填选人数占回收问卷总数的比重分别为 32.39%。

同时 村民问卷中还村民目前对各项公共产品及公共服务的供给满意度进行了调查。我们要求村民回答满意与否的公共产品与服务涉及村里的基础设施、医疗服务、教育、环境卫生、社会治安、文化活动等各个方面 表 2 中的数据是根据问卷统计整理而得的。可以看出 村民满意度最高的是义务教育收费、社会治安和社会保障 但其他方面满意度多在 50% ~ 60% 之间 关于乡村路桥、农村用电、环境卫生、饮用水质量等方面的不满意度相对偏高 均达到 10% 左右。表 1、表 2 其实都反映出了西藏目前的乡村公共产品与公共服务的供给在交通水利通讯等基础设施建设、基本的医疗教育服务、饮用水安全、文化需求的满足等方面仍有大量需要改进的地方 村民有强烈的需求 而大量的驻村干部也深深地意识到了这一点。

(二) 外生力量与资源动员: 干部驻村的绩效透视

大量干部的长期驻村所能发挥的作用是多方面的 他们可以及时地向农牧民宣传各级政府的各项政策 并化解了许多基层的社会矛盾 而一些驻村工作队受到当地村民欢迎的更重要的原因在于 驻村干部通过争取各种资源 部分地改善了基层公共产品与公共服务的供给现状 这一点从村民和驻村干部的问卷中都得到了反映。

1. 村民眼中的干部驻村

干部驻村对西藏基层乡村公共产品供给的影响 在前文的表 1 中已经有所体现。对于驻村干部究竟为村民的生活带来了什么 村民的评价最为直观。在回收的村民问卷中 76.47% 的问卷填写者认为驻村工作队来了以后村里的面貌发生了大的变化 我们进而要求填写者回答这些变化和改善体现在哪些方面 并给出了 (1) 医疗卫生; (2) 村办教育; (3) 道路交通; (4) 吃水; (5) 住房; (6) 通信条件; (7) 技能培训; (8) 文化活动; (9) 其他”。这些选项中的绝大部分都可以与前文中提到的问题的选项一一对应。

根据统计结果 在这上述 9 个选项中 认为道路交通有所改善的村民占填写问卷村民总数的比重最高 达到了 56.93%; 其次是认为吃水有改善的村民所占的比重 达到 45.24%; 第三是文化活动 认为有改善的村民占受调查者的比重为 41.57%。这意味着这些村中 道路交通状况、居民饮水条件、文化活动的丰富等方面都因为驻村工作队的到来而发生了明显的改观。除去这三项 认为村办教育、医疗卫生、技能培训等方面有所改善的村民占填写问卷者的比重也达到 30% ~ 40% 之间。此外 有 27.71% 的村民认为住房条件有所改善 18.03% 的村民认为通信条件有所改善 5.01% 的村民认为“其他”方面有所改善。从村民们填写的具体内容来看 其他有所改善的方面主要包括办事方便、生产资料的提供、慰问品的发放、干部和群众的关系、村里水利设施的维修、草场的保护等等。在村民眼中 由于干部驻村工作而带来的改善最多的方面与前文中提及的村民最渴望改善的方面基本一致 这一结果本身足以让我们对部分驻村工作队的工作绩效作出积极和肯定的评价。

2. 驻村干部的核心工作

驻村干部所发挥的这一作用 亦可以从其驻村期间所完成的核心工作中反映出来。为了了解驻村干部的工作绩效 我们在每一份问卷中都要求填写者回答以下三个问题: 第一 填写者所在的驻村工作队是否为所驻村筹集到了资金或物资; 第二 筹集到的资金或物资的来源; 第三 筹集到的资金或物资的具体用途。调研期间课题组有效回收的驻村干部问卷一共 608 份 这些问卷共涉及驻村工作队 578 个^⑦。由于篇幅所限 这里仅以拉萨地区为代表^⑧进行分析。表 3 反映了此次调研中拉萨地区参与问卷调查的驻村工作队为所驻村筹集资金的来源及使用情况。

表 3 拉萨市参与问卷调查的驻村工作队为所驻村争取到的资金的来源与用途

| 资金来源 | 资金用途 |
|--|---|
| 国家投资,短平快项目资金,强基惠民资金,惠民项目资金,办实事经费,扶贫项目,区、市相关单位,市审计局,市国土资源局,市粮食局,县政府,县教育局,县水务局,县广电局,镇政府,驻村工作队队员筹集或个人出资,派出单位(如堆龙县政法委,人保财险西藏分公司,市人民医院)出资或职工捐款。 | 用于村级基础设施建设:修建村组道路;村组防洪堤建设;维修防洪坝;修建农田灌溉水渠经济林建设;解决全村安全饮用水;机耕道;维修水塘;改善村内用电环境;配备无线宽带;维修及购置 2 台变压器;改善人居环境;新建商品房;劳动力就业转移培训;兴办畜产品加工经济实体项目;新建水泥厂;用于“一帮一”建砖厂;解决群众实际困难;村民技能培训;购买车辆;购买办公耗材和车辆燃油;给村民送鸡苗和饲料;用于村文化室;改建村委会;改善村委会设施;为村两委班子成员、各小组组长、个别联户长发放卫星接收器;各项活动经费;奖励联户代表;送医送药;为村民义诊和健康体检;购买米面油糌粑等;慰问三老人员、寺管会、贫困户、五保户、结对帮扶户、退役军人。 |

从表 3 可以看出 那些能够为所驻村争取到资金的工作队 其资金的用途大体可以分为四类: 第一类是为当地解决一些基础设施建设问题 如修桥、修路、修防洪堤坝、解决安全饮用水、改善村内用电、通讯现状等等。第二类是通过各种途径帮助当地农牧民增收 开拓新的致富门路 比如很多驻村工作队都帮助村里建合作社、兴办畜产品加工经济实体、新建牛羊育培养殖基地、开展农牧民技能培训 或者筹资用于一些村民集体经营的招待所、商店、洗车场、茶馆等等。第三类是改善村(居)委会的设施和各方面办公条件 包括活动场所的整修和一些必要设备的配备。第四类是为村民提供必要的帮助以及慰问困难群体 有不少工作队会为村民送医送药 购置生活必需品 解决临时困难、灾民安置 发放慰问金或生活补助等。

表 4 拉萨市参与问卷调查的驻村工作队为所驻村争取到的物资及其来源与用途

| 物资 | 物资来源 | 物资用途 |
|--|---|---|
| 主要为水泥,钢丝,太阳能路灯,衣物,图书,光盘,种子,化肥,藏青稞,烧青稞机,饲料,树,牵引车,挖掘机,翻斗车,药品 | 区农科院及相关企业,市民政局,市水利局,县水利局,县住建局,县林业局,市长解决,经济技术开发区,驻村工作队自筹或队员个人出钱,驻村工作队派出单位职工捐助。 | 维修防洪坝;维修水塘;安装路灯;发放给联户长、贫困户、幼儿园、保洁工、贫困儿童衣物、图书、光盘等;帮扶困难群众;用于党员活动室;为村民解决烧青稞难的问题;分发村民;解决困难群众冬季御寒衣物。 |

总体上看,就筹集到的物资而言,各地区驻村工作队表现大同小异,和表4中列出的拉萨市驻村工作队情况并无显著区别,只不过有些驻村干部为所驻村筹集到的物资具有明显的地方特点——如在一些林区、牧区开展驻村工作的干部筹集的物资就多与树苗、草种、牲畜饲料以及修建牧场网围栏所需要的材料有关。和驻村干部筹集到的资金一样,他们筹集的物资用途大体上也可以分为四类:第一类仍是关于村民的路桥、通讯、水利等基础设施的修建或维护;第二类是帮助村民或村办经济实体解决生产经营过程中缺乏却急需的设备或物资;第三类是用于支持村里的集体活动;第四类是用于慰问、帮扶群众或临时性的灾害救助。

不论是从驻村干部筹集到的资金的使用情况,还是从他们筹集到的物资的用途来看,一些驻村工作队实际上所发挥的恰恰是改善其所驻村公共产品与公共服务供给现状的作用。而驻村干部所带来的这种改善的一个特征在于,作为外生力量的驻村干部群体在开展工作的过程中实现了一次社会资源的广泛动员,他们的介入在一定程度上拓展了乡村公共产品与公共服务的供给主体。从上文的表格中我们可以看到,各地区驻村干部所筹集到的资金和物资其来源一般有四个:一是争取国家或自治区级各类项目资金,以及自治区相关政府部门的投资;二是地市级政府部门和部分企事业单位的资金;三是县乡各政府部门和相关单位的资金;四是驻村工作队员自筹、募捐或者来自驻村干部派出单位的资金支持,部分驻村工作队还积极争取其他社会资源如中国红十字会等公益组织的支持和帮助。在驻村干部各种公私渠道的推进下,相当一部分来自政府财政支出之外的资金被投入到了农牧区公共产品与公共服务的供给当中。这些资源与力量的调动对短期内改善当地公共产品及服务的供给现状发挥了重要而积极的作用。

三、广泛社会动员中驻村工作队的能力差异

应当看到,一些驻村工作队为改善其所驻村的交通条件、教育医疗状况、饮用水源、村民技能培训以及丰富文化活动等方面做出了很大的贡献,然而一个非常突出的问题是不同驻村工作队的工作能力和工作效果存在着明显的差异。因为我们很难对驻村工作队的工作进行整体的量化考核,这里仅以其驻村期间的筹资能力作为一个考量标准。这一标准可能是不全面的,但相对客观并且具有可比性。

在绝大部分地区,驻村期间没有为所驻村筹集到任何资金和项目的驻村工作在随机抽取的工作队总量中所占的比重都在40%左右,只有山南、日喀则两地该比重较低,大约在20%左右。接下来值得关注的是那些为所驻村筹资规模在1万元以下的驻村工作队。就资金来源而言,筹资规模在1万元以下时,所筹资金一般来自驻村干部、党员干部或其他个人的捐款,用途主要是慰问患病村民、贫困户或者为村民购置一些生活必需品,由于资金规模较小,大多不会涉及村内公共基础设施的维修和建设。这类工作队所占比重在山南和阿里稍低,分别为3.7%和5.3%,在日喀则、林芝、拉萨、昌都该比重为10%左右或接近10%,在那曲地区该比重最高,达到了20.1%。也就是说,在所有的驻村工作队中,没有为所驻村筹集到资金和筹资规模在1万元以下的驻村工作队占了相当大的比重,在山南、阿里和日喀

则地区,两者合占比重较小,分别为24.8%、29.9%和30%;在拉萨和昌都地区,两者合占比重分别为46.7%和45.7%;在林芝和那曲地区,两者合占比重最高,分别达到59%和60.1%。除此而外,所占比重较高的是筹资规模在1.1万~20万元的驻村工作队,在各个地区符合该条件的驻村工作队所占比重都不算低,最高的可达40%,最低的也达到了22.2%。相对而言,争取到较大规模资金的驻村工作队在各个地区所占比重都要小一些。

表5 全区范围内驻村工作队筹资能力的总体情况%

| | 没有筹集任何资金 | 筹资1万以下 | 筹资1.1万~20万 | 筹资20.1万~50万 | 筹资50.1万~100万 | 筹资100.1万~200万 | 筹资200.1万~500万 | 筹资500万以上 |
|----------------|----------|--------|------------|-------------|--------------|---------------|---------------|----------|
| 驻村工作队为所驻村的筹资情况 | 34.9 | 11.2 | 29.1 | 9.9 | 5.9 | 5.5 | 2.9 | 0.5 |

从全区范围内来看,没有为所驻村筹集到资金和筹资规模在1万元以下的驻村工作在样本总量中所占的比重合计达到46.1%,这一比重说明相当一部分驻村工作队驻村期间没有给当地带来基础设施建设等方面的项目。驻村工作队筹资能力上的差异不仅体现在不同的工作队之间,更重要的是,还体现在不同的地区之间。以筹资规模在20万元以上的驻村工作队所占比重为例,在昌都地区,这样的工作队在样本中所占比重合计达到了25.7%,在拉萨市同一比重为31.1%,在山南地区该比重为36.6%,而在那曲地区该比重仅为7%。

需要对那曲地区驻村干部问卷作出说明的是,那曲地区回收的问卷,一些驻村工作队并没有写明为村里争取的项目资金的具体规模,但在其填写的驻村期间完成的主要工作中提及为村里争取到了修建便民桥、商店、修路等项目,这样的工作队一共有16个,比照完成类似工作的工作队所填写的筹资规模,笔者将上述16个工作队归入为所驻村筹资1.1万~20万元的驻村工作队,并以此进行统计整理。另外,那曲地区填写问卷的少量工作队刚刚进驻,工作还没有展开,可能这也部分地影响了统计结果,在驻村工作队为村里争取到的资金方面或许没有完全反映出实际情况,但总体上看,这一地区的驻村工作队所争取到的项目和资金比其他地区要少。而从笔者走访调研的体会来看,这一地区在基础设施建设等方面恰恰需要更多的投入。

由于驻村工作队之间在筹集项目资金能力上的差异,甚至出现了村民对工作队“嫌贫爱富”的现象,村民喜欢能够解决更多问题的工作队。为了改变这一局面,各级政府也在探索因地制宜的分配方式,比如为派往人口较多的行政村的驻村工作队适当增加办事经费,但是,这种均衡和不同地区的不同驻村工作在筹资能力方面所存在的巨大差异相比还显得远远不够。

四、民族地区乡村公共品供给的特殊性

抛开干部驻村可能具有的其他意义不谈,单纯从乡村公共产品与公共服务供给的角度而言,在克服了各种各样的困难之后,这些干部的驻村工作实际上实现了一次社会资源的整合与动员,他们通过各种各样的方式和渠道为所驻村争取到了很多资源,在一定程度上改善了当地的公共产品与公共服务的供给

现状,这些改善在乡村基础设施的修建改造与维护、饮用水源、文化活动的丰富等方面体现得尤为明显。

然而,在看到干部驻村所具有的积极意义的同时,我们同样不能忽视这一方式可能存在的问题。不同的驻村工作队之间工作成效存在着明显的差异,这种情况的出现既和不同驻村工作队派出单位所能提供的资源和力量有关,也和各个驻村工作队自身的工作能力有关。不论原因何在,按照现有方式,一个村能够获得多少资金或资源,可能在一定程度上取决于派驻当地的驻村工作队争取项目的能力。这其实并不利于资源的均衡分配和各个地区之间的均衡发展。因此,如何整合并均衡合理地分配资源、更加有效率地使用资源,保证其向最需要的地方配置和倾斜仍有待探索。如何使这种外生力量在短期内带来的良性改变长期化和可持续,是我们在关注欠发达地区公共产品与公共服务供给时仍需要考虑的问题。

兼具少数民族聚居区和边疆大省双重身份的西藏,其社会稳定的重要意义不言而喻,这是西藏自身实现可持续发展以及确保国家边疆安全的首要前提。其辖区内广大农牧区公共产品与公共服务的有效供给,不仅是改善当地居民生活、稳定人心的重要途径,也是西藏统筹城乡发展、全面建设小康社会进程中不容忽视的问题。这里的乡村公共产品与公共服务的供给因而同时具有了反贫困与维护边疆治理的双重意义。

一般而言,乡村公共品的供给在很大程度上与当地经济发展水平密切相关,两者相辅相成、相互促进。然而,西藏对于一些公共品的需求,实际上已经超出了其自身目前的经济发展水平以及其主要依赖转移支付维系的财政体系的承受能力。而另一方面,由于特殊的地理环境与气候条件,西藏大多数地区的基础设施建设以及部分公共服务的提供成本又明显高于内地,这些因素意味着在公共财政体系建设和推进基本公共服务均等化的过程中,西藏以及与之具有共同特点的民族地区都需要更多的关注和政策倾斜,同时也需要乡村公共产品与公共服务供给方式上的更多探索。

注 释:

① 如田旭《西藏农村公共产品供给模式的选择及影响因素分析——以西藏“安居工程”为例》,《西藏民族学院学报》2013年第1期;郑洲、张明《需求不足对西藏农牧区基础教育影响的经济学分析》,《财经科学》2008年第10期;杨明洪等《西藏“安居工程”建设:基于公共产品视角的分析》,《中国藏学》2007年第2期;杨峰《农村公共产品供给与管理的一种模型解析——基于西藏德吉新村饮水工程的调查》,《西南民族大学学报》2011年第5期;张弘等《西藏农牧区合理配置教育资源的路径研究》,《理论与改革》2007年第1期;等等。

② 如孙继琼《建立以需求为导向的农村公共产品供给机制——来自西藏杰德秀居委会的经验调查》,《中国藏学》2009年第3期;李雪萍、汪智

汉《短板效应:西藏公共产品供给》,《贵州社会科学》2009年第12期;郑洲《西藏农牧区村级公共服务制度创新研究——基于扎囊县德吉新村与民主村的比较分析》,《西藏研究》2011年第6期;安七一《西藏农牧区公共品特殊性问题:基于供给与需求视角的分析》,《西南民族大学学报》2010年第6期;杨峰等《边疆民族地区农村公共产品特殊性研究——以西藏为例》,《四川民族学院学报》2011年第3期;扎洛《西藏农区的村级组织及其公共服务供给:西藏农区七村的案例分析》,《中国人口科学》2004年第3期;张志英《西藏农村公共产品供给多元途径的探索》,《西南民族大学学报》2008年第3期;杨明洪等《西藏农村公共产品供给及相关问题分析》,四川大学出版社2009年版;郑洲《西藏农村公共产品供给研究——以农牧区“四基”供给为例》,四川大学出版社2009年版。

③ 如朱玲《西藏农牧区基层公共服务供给与减少贫困》,《管理世界》2004年第4期;李锦《公共品供给:西藏农牧民增收的社区环境改善》,《中国藏学》2006年第3期;安七一、杨明洪《公共产品供给与西藏农村和谐社会建设》,《财经科学》2007年第4期;郑洲《西藏德吉新村扶贫综合开发绩效研究——基于农村公共产品供给的视角分析》,《西藏研究》2007年第4期。

④ 本文中的数据出处如无特殊注明,则均来自笔者根据调研回收问卷整理而得的统计结果。

⑤ 需要说明的是,由驻村干部填写的问卷我们一共回收了608份,其中有456份问卷的填写者是于2013年开始驻村工作的,即在课题组2014年四五月间赴藏调研时这些驻村干部仍在驻村或者刚刚结束其为期一年的驻村工作(绝大部分驻村干部驻村的时间是1年,但也有的干部驻村时间超过了1年,从回收的问卷来看,驻村时间超过1年的是极少数),由2012年以前(含2012年)开始驻村工作的干部填写完成的问卷共有103份,而问卷中2014年才开始驻村工作的填写者只有31位,另有18份问卷填写者未填写驻村工作开始时间。鉴于此,我们可以认为填写者对所在村的情况有基本的了解和认识,因为他们中的绝大部分都已经都有半年左右甚至更久的驻村工作经历。

⑥ 这些方面能够取得改善主要是得益于驻村干部通过各种渠道争取来的资金和专项工程款。

⑦ 因有的驻村工作队中的几名成员都填写了问卷,所以回收的问卷所涉及的驻村工作队数量要少于填写问卷的驻村干部数量。

⑧ 限于篇幅,文中无法将昌都、那曲、山南、阿里、日喀则、林芝等地的驻村工作队筹资情况一一列明,但从驻村干部的问卷答案来看,各地驻村工作队筹资的来源及使用情况有很多相似之处。

[作者简介]王丹莉(1979—),女,中国社会科学院当代中国研究所副研究员、博士,主要侧重中华人民共和国财政史、农村经济史的研究;武力(1956—),男,中国社会科学院当代中国经济所副所长、研究员,博导,主要研究中国现代经济史和中共党史。

[收稿日期]2015-10-20

责编:旭东;校对:芙蓉