

国情调研

城郊社区自治能力对社区公共服务水平的影响研究^{*}

王河江

【提要】随着城市化进程的不断扩展,大量城郊农民开始纳入到城市化进程,然而,受农村原有条件的限制,城郊社区的公共服务水平有待提高。本次调研从以社区自治能力的视角分析了改善城郊公共服务水平的可能性的结果表明,提高社区的自治能力,可以增加社区自治的公共服务的能力和提供公共产品的意愿,进而在较大程度上改善城郊社区的公共服务水平。

【关键词】郊区 公共服务 社区自治

〔中图分类号〕C912.6 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1000—2952(2010)03—0025—07

一、引言

随着我国经济社会的快速发展,郊区的城市化进程已不仅仅在中心城市迅速开展,在一些中小型城镇周边也开展得如火如荼。根据《浙江省城市社区建设指导纲要2003~2010(试行)》,2010年浙江省新组建社区将超过2400个。随着“镇改街道”、“撤村建居”等工程的推广,城郊型社区建设成为当前经济社会发展过程当中一个量大、面广的重要社会治理内容。在城郊社区中由于居民成份复杂、社会结构变化巨大、政府原有公共领域投入不足等问题的存在,导致城郊社区的公共服务水平较低。如何解决当前城郊社区中现存的公共服务水平低下的问题,必然成为城郊社区化的重要内容。传统农村和城市社区在公共服务供需方面存在很大差异,城郊由农村变为社区也必然带来在公共产品供给和需求上的变化。

Samuelson(1954)指出,公共物品是指具有消费的非竞争性和非排他性的物品。^①理论上,由于在公共物品的提供上存在市场失灵,为了解决这种市场失灵,公共物品的提供责任主要由各级政府来承担。但是由于公共物品的外部效应,许多学者认为如果公共物品由地方政府分别提供将导致公共物品提供不足(Weisbrod, 1964)。^②而另外许多学者认为由于公共物品的外部效应随空间尺度的变化有所不同,因此公共物品的提供是否采用分权化的方法,取决于所提

* 基金项目:浙江省哲学社科规划课题:郊区城市化进程中社区自治能力提高的路径选择——基于改善社区公共服务水平的视角(课题编号:08CGYD055YB)。

① Samuelson, Paul, The Pure Theory of Public Expenditure. Review of Economics and Statistics, 1954, p. 256.

② Weisbrod, Burton A., Collective Consumption Services of Individual Consumption. Choice Quarterly Journal of Economics, 1964 (78), pp. 471—477.

供公共物品的外部性(溢出效应)的大小和不同区域间偏好的差异(Besley and Coate, 2003)。^①许多公共物品提供研究探讨了治理方式和公共物品提供之间的关系,如Timothy与Burgess(2001)探讨了当选民在可以通过媒体获得信息的情况下,民主选举如何影响政府的责任心并进而如何影响政府对一些不利冲击(如自然灾害)所采取的行动。^②Foster and M·R·Rosenzweig(2003)使用印度村级面板数据的一般均衡模型基础上的投票模型,研究了低收入国家的民主和财政分权对不同种类公共物品提供的影响。^③Timothy与Coate(2000)建立了一个模型来对选举的和任命(非选举)的管制者的行为进行研究。研究发现,选举激励会促使他们执行亲选民的政策。^④

国内学者对于社区公共服务的研究焦点集中在如何有效提升社区公共物品这一问题上。杨团(2002)最早写出社区公共服务定义,社区公共产品供给应实现多主体化,以提供社区成员更多的公共利益。^⑤至于具体如何实现社区公共产品的多主体提供方式,李雪萍(2009)认为可以从四个方面入手:一是创建多元的利益表达机制,确定居民所需社区公共产品;二是协商确定社区公共产品的供给数量和质量标准;三是建立多元的筹集机制,整合公共和民间资源;四是制定规则用以约束社区公共产品消费以及生产中的个人行为。^⑥汤庭芬等(2001)在探讨社区民主自治的意义时指出:社区自治的实现有利于降低公共物品的提供成本。^⑦

改善社区公共服务状况既是社区自治的重要内容,也是提高社区自治能力的重要途径,两者是相辅相成、相互促进的辩证关系。由于社区居民对社区认同度和归属感不强、对社区公共事务参与的积极性不高、社区公共服务提供的主体比较单一、非政府组织参与不足等多方面原因的影响,城郊社区公共服务的供给状况不能满足社区居民的需求,居民对公共产品与服务供给不足的不满,进一步影响了他们对社区公共事务参与的积极性,直接影响到社区的自治和社区自我服务的实现。因此,积极探

索如何通过社区自治能力的增强来带动城郊型社区公共服务水平的提高,成为实现城郊型社区持续、稳定、健康发展,快速推进城市化的重要举措。

现有的研究成果对于如何把社区自治与社区公共产品的有效供给有机的结合起来缺乏必要、深入的研究,特别是对于如何通过社区自治来有效提供社区公共服务,至今尚未有学者就这两者之间的关系做出专门的研究,至多只是在论述社区自治的意义或者论述社区公共产品的供给问题时略有涉及。本文运用对浙江省9个地市15个社区中400名城郊居民的调查数据,采用排序选择模型对社区自治、对公共产品的供给进行了实证分析,在此基础上提出了一些政策建议。

二、调查设计和数据来源

城郊公共产品和社区自治的测量没有现成的量表可以借鉴,因此,根据本研究的目的,应用实验经济学原理,通过对浙江省杭州市西湖区部分城郊农户的先期调查,又走访了部分专家,从而形成了测量社区自治能力和城郊公共服务水平的量表。本研究调查的主要目的是考察社区自治对城郊公共服务水平的影响。问卷主要包括三个方面的内容:被调查者的个人

① Besley, Timothy, Stephen Coate. Elected versus appointed regulators: theory and evidence. *Journal of The European Economic Association*, 2003 (5), pp. 1176-1205.

② Timothy J. Burgess, Robin. Political agency, government responsiveness and the role of the media. *European economic review*, 2001 (45), pp. 629-640.

③ Foster and M·R·Rosenzweig. Agricultural Productivity Growth, Rural Economic Diversity, and Economic Reforms: India, 1970-2000. *Economic Development and Cultural Change*, 2004, 52 (3) .

④ Besley, Timothy & Coate, Stephen. Lobbying and Welfare in a Representative Democracy. *Review of Economic Studies*, Blackwell Publishing, vol. 2001, 68 (1) pp. 67-82.

⑤ 杨团:《社区公共服务论析》,华夏出版社2002年版,第96页。

⑥ 李雪萍:《城市社区公共产品供给机制论析》,《社会科学研究》2009年第3期。

⑦ 汤庭芬:《基层民主与基层组织建设》,人民出版社2001年版,第205页。

属性（包括年龄、学历、年人均收入和工作单位性质）、社区自治的发展程度和城郊农村的公共服务（包括基础设施、教育服务和医疗社会保障服务等）。

调查采用参与快速评估法，即自我设计DIY调查表，让被调查对象对已经设定的目标选项，根据自身对公共产品的满意程度进行选择。问卷收回后，计算了各项公共产品的重要程度，重要程度越高，说明需求偏好越大。满意强度指数测定采用李克特量表法，以1~5分别为对满意度的态度（“非常不满意”、“较不满意”、“无所谓”、“比较满意”、“非常满意”）的赋值，对某一指标的不同回答通过赋值后加权累计得到反映对不同类型的满意强度指数。同时运用SPSS13.0软件对定量资料进行描述统计分析。

为了获取研究所需数据，在2009年7月~8月对浙江省城郊社区进行了调研。本次调研选取了浙江省经济发展和城市化进程比较快的9个地区的15个社区，其中杭州5个社区，宁波和湖州各2个社区，绍兴、丽水、嘉兴、温州、台州和舟山各1个社区，这些社区具有较好的代表性。为了客观反映城郊社区的自治能力和公共服务状况，从社区居民和社区管理者的角度分别进行了调查问卷。每个社区随机抽取20户居民和7名社区工作者，总共调查300户居民和105名社区工作者，实际获得有效问卷400份，有效率为98.76%。

三、理论和实证模型设定

（一）社区自治影响公共产品供给的理论

按照一般理论，社区自治组织在提供公共产品时起的作用包括：

（1）降低交易成本。对于城郊社区来说，还处于向城市社区过渡的阶段，政府难以提供所有的公共产品，外来企业或私人也没有愿意提供的。社区如想在提供公共产品上发挥重大作用，最有效的方式就是社区自治组织提供，将外在的收益内在化。学界渐已形成共识，小范围受益的公共设施和产品，由于其外溢较小，

且受益群体相对固定，属于俱乐部产品范畴。对于这类产品，政府提供显然不合理。由于外部性的存在，私人提供也容易造成效率损失，因而理想的方式就是社区自治组织提供。通过俱乐部方式将外部收益内在化。在市场和政府双双失灵的情况下，民间非营利的第三部门可以拾漏补缺。

（2）克服搭便车现象。公共产品具有非竞争性和非排他性。非竞争性是指增加一个消费者，既不会影响原来消费者对该产品的消费数量，也不会影响消费质量，其边际成本为零；非排他性是指对公共产品来说，用价格机制或产权界定进行排他消费，要么在技术上不可能，要么排他的成本大于排他后所带来的收益，也就是说某个人或组织对公共产品的提供造成其他个人或组织收益受损，而其他个人或组织没有为此承担相应的成本费用或获得应有的补偿性报酬。

（3）个人效用最大化。政府公共产品供给缺位时，在村委会或社区自治组织下，全体村民各出一小部分资金即可解决个人可能出资更多才能满足其对公共产品的需求，以达到个人效用最大化。在这种模式下，公共产品的供给量是递增的，个人效用也随之递增。

（二）模型设定

本文选择多元选择模型中的排序，选择模型对因变量进行回归分析，将因变量的取值定义为1、2、3……在本研究中，例如可以将对公共基础设施提供的评价结果中，非常不满意为1，不满意为2，无所谓为3，满意为4，非常满意为5。

排序选择模型的形式定义如下：

$$\ln \left[\frac{p(y=j|x)}{p(y=J|x)} \right] = \alpha_j + \sum_{i=1}^m \beta_{ji} x_i$$

式中， $p(y=j|x)$ 表示个体做出的某一特定选择的概率， J 为可以选择的数目； m 为影响公共服务评价因素的个数， x_i 表示第*i*个影响因素。

（三）变量选取

本文主要基于社区自治程度对城郊公共服

务的影响进行分析。影响公共服务的因素主要包括两组：社区自治的程度和居民的个体特征。

社区自治主要是依靠社区内的自治组织来实现的，通过财产自治、选举自治、组织与管理自治、教育自治、服务自治，来承担宣传教育、公共服务、民间调解、维护治安、协助政府、表达民意等功能。在本次调研中，主要考察了财产自治（是否拥有实体经济或者能够参

与集体收入分配）、选举自治（是否对社区选举满意）、组织和管理自治（是否对社区事务的处理满意）、教育自治（对社区的公共教育及妇女素质拓展、健康知识普及、妇婴保健、老人保健、法制教育与生产技能培训等方面是否满意）和服务自治（包括婚丧嫁娶互助、盖房换工互助和恤贫济困等的满意度）。

表1 变量的选取和赋值

解释变量	取值范围	赋值	预期方向
年龄	1~5	18岁以下=1；18~29岁=2；30~45岁=3；46~60岁=4；60岁以上=5	+
学历	1~5	初中以下=1；初中=2；高中=3；大专本科=4；研究生=5	+
人均年收入（元）	1~5	3万以下=1；3~5万=2；5~8万=3；8~10万=4；10万以上=5	+
工作单位属性	1~5	政府机关=1；事业单位=2；企业单位=3；失业=4；其它=5	+
财产自治	1~5	一点不了解=1；不了解=2；不清楚=3；了解一点=4；非常了解=5	+
选举自治	1~5	根本不关心=1；不知道=2；无所谓=3；比较关注=4；非常关注=5	+
组织与管理自治	1~5	从没有参与=1；偶尔参与=2；不知道=3；参与几次=4；参与多次=5	+
教育自治	1~5	没有=1；有1项=2；有2~5项=3；有5~10项=4；非常多=5	+
服务自治	1~5	没有=1；有1项=2；有2~5项=3；有5~10项=4；非常多=5	+

四、描述性统计和计量结果分析

（一）样本数据的描述性统计分析

根据研究的需要，本研究的调查问卷主要涉及被调查者的个人属性（包括年龄、学历、人均年收入和工作单位性质）、社区自治的发展程度和城郊农村的公共服务（包括基础设施、教育服务和医疗社会保障服务等）。

（1）被调查者基本特征的描述性分析。被调查者的年龄基本分布在18~60岁，合计占

89.75%；从学历上看，初中、高中及中专学历的占到73.5%，本科以上占24%，说明随着城市化的不断加快，城郊居民的教育层次不断提高，9年制义务教育后基本都能进一步深造。从被调查家庭人均年收入看，随着不断融入到城市经济，收入水平也不断提高，3万元以上的占59.25%，这远远超过中国农民的平均收入水平。收入水平的提高来源于工作单位的分布，城郊居民在政府机关、企事业单位就业的占到41.25%，而高达42.75%的受访者都有家庭小作坊或者小生意。

表2 被调查者的基本情况统计

题项	分类情况	描述单位数	所占比例 (%)
被调查者年龄	18岁以下	28	7
	18~29岁	133	33.25
	30~45岁	136	34
	46~60岁	90	22.5
	60岁以上	13	3.25
被调查者学历	小学及以下	10	2.5
	初中	132	33
	高中中专	162	40.5
	大专本科	84	21
	研究生	12	3
被调查者家庭 人均年收入(元)	3万以下	163	40.75
	3~5万	150	37.5
	5~8万	71	17.75
	8~10万	16	4
	10万以上		0
工作单位	政府机关	33	8.25
	事业单位	52	13
	企业	80	20
	自我就业	171	42.75
	其它	64	16

(2) 对公共产品的满意度意愿分析。随着新农村建设的进行和不断融入城市的进程,城郊的公共基础设施投资也不断增加,包括公路、健身器材等设施的提供也在增加。虽然公共基础设施建设水平难以满足居民生活的实际需求,城郊农村基础设施建设的现状依然不能令被调查者满意,但在对公共产品的三个分类的调查上,被调查者对公共基础设施的满意度仍比较高,满意度高达36.5%。对于社会保障的不满意度是最多的,社会保障包括医疗、养老、安全的保障。由于城郊的生活成本相对较低,大量外来务工人员到城市工作,在城郊租房和生活。当城郊村的公共产品被外来人口使用时,将会对当地农民的私人利益产生负面影响,而如果试图消除这些负面影响,将这些外来人口

排除在使用者之外(阻止他们使用),防止他们“搭便车”,成本是很高的,这就是公共经济学理论关于公共产品的外溢性或外部性问题。由于该项投入增加,势必会增加本村农民的负担,在一定程度上影响本村农民对公共产品满意度的提高。而且,值得担忧的是,随着外来人口的继续增加和郊区城市化要求的不断提高,部分费用将呈现有增无减的趋势。在社会保障型公共产品中,对医疗服务、养老保障和教育等不满意度非常高。在城郊这些供给严重短缺,从而制约了居民在市场经济中取胜的机遇。在地方政府财力的限制下,大部分城郊的教育资源供给匮乏,学校的数量和教师的质量无法满足发展的需求。在卫生方面,城郊只拥有较少的卫生资源,普遍缺乏医疗保障。

表3 对公共产品的满意度分析

	公共基础设施	社会保障	公共教育
非常不满意	10.5	17.5	12
不满意	38	65.5	52.5
不清楚	13.5	12	18
满意	36.5	5	15.5
非常满意	1.5	0	2

(3) 社区自治情况分析。从调查结果看,被调查者对财产自治、选举自治、组织与管理自治的满意度较差。非常不满意和不满意两项合计分别占72.5%、85%和72%。而对教育自治和服务自治的满意度稍高,满意和非常满意的占到48%和34%。说明在目前的城郊社区,还没有真正实现自治。在城郊,由于经济社会处于转轨时期,大部分村民忙于提高自身的经济实力(这也从被调查者的年人均收入水平得到佐证),而疏于公共事务,没有参与社区的选举,进而对社区的财务和收入状况不熟悉,导致不满意度的居高不下。而在现有的情况下,大多数社区一般在教育和服务等方面提供了较多的服务,比如在“甲流”的宣传和防治上,妇婴和养老保健上均能提供一些知识的宣传,相对来说满意度也就较高。

表4 社区自治情况分析评价

	财产自治	选举自治	组织与管理自治	教育自治	服务自治
非常不满意	12.5	22.5	18.5	2.5	7
不满意	60	62.5	53.5	33.5	38.5
无所谓	15.5	11.5	16.5	16	20.5
满意	9	2	9	42.5	32.5
非常满意	3	1.5	2.5	5.5	1.5

(二) 计量模型回归结果

基于前面的模型,对样本进行计量分析,城郊社区自治能力对公共服务评价的影响如下:

(1) 是否对选举满意是影响公共产品提供的重要影响因素。社区居委会选举是城郊居民自治的关键环节,是实现居民自我管理、民主决策和民主监督的基础和前提,选举质量的高低直接关系到居民自我管理、自我教育、自我服务和自我约束的实现程度。但目前的中国农村,包括城郊结合部,选举仍停留在“上边定调调,下边画圈圈”,个别干脆指选、派选,或在选举以后随意更换、调整干部,这严重挫伤了居民选举的积极性,进而导致对参与管理自身事务和提供公共产品的消极态度。

(2) 组织与管理自治是影响公共产品评价的最重要的影响。在三个公共产品上都具有非常大的显著性。社区事务关系到社区居民切身利益,因而如果能够组织管理社区事务,就可以增加公共产品的提供。社区居民对社区事务却缺乏理论预期的热情,其根本原因在于这些所谓的社区事务来源于“上面”而不是社区居民的现实生活需要。事实表明,没有社区参与决策,就不会有真正的社区事务。培育社区居民和社区组织的参与意识、权利意识。社区居民和组织在参与过程中通过互动加深相互理解,建立各种社会联系,形成社区归属感,对于公共产品供给也就有极大的促进作用。

(3) 教育和服务自治是社区自治的重要内容,能够承担宣传教育、公共服务、民间调解、维护治安、协助政府、表达民意等功能。这些都能够一定程度上增加公共产品的提供。

(4) 被调查者的个体特征对公共产品的提

供有不同的影响,而且对公共产品的不同构成影响也不同。年龄的差异对于公共基础设施有一定影响,而学历对于公共产品的提供基本没有影响,这主要基于学历越高,收入水平也越高,可以不依赖于组织的提供。从工作单位上看,机关和事业单位都具有较好的收入、社会保障和社会教育等,同收入的影响相类似。

表5 城郊社区公共服务评价的排序选择模型结果

变量	公共基础设施	社会保障	公共教育
年龄	0.573*	0.4275	0.5284
学历	0.0365	0.4382	0.2385
人均年收入	0.9438***	0.3789	0.8347**
工作单位属性	0.0134	0.0248	0.02198**
选举自治	0.4372**	0.2778*	0.3759
财产自治	0.3575	0.4358*	0.5382*
组织与管理自治	0.2484***	0.2353*	0.4289*
教育自治	0.4272	0.4389*	0.4838**
服务自治	0.2375	0.2395	0.2945

注:*,**,***分别代表1%,5%和10%的显著性。

五、结语

基于以上调研和分析,可以得出以下结论:

(1) 城郊社区组织作用没有得到充分发挥。社区作为一个相对独立的“制度化的社会自治领域”,对于解决社区公共物品、实现社区性公共利益发挥着重要的作用。一般社区成了具有行政权力的“准政府”,难以准确地表达居民的意愿,难以发挥自治组织在公共产品供给中的主导作用。

(2) 提高社区自治能力,有助于更好地满足城郊社区居民对公共服务的新需求。自治能力的提高在某种程度上必然意味着社区公共服务的改善。提高城郊社区自治能力可以适应城市化进程中社区对公共服务需求的新变化。

(3) 城郊型社区的诸多特性为创新社区自治作用的发挥路径提供了可能。转型期的城郊社区普遍存在社区主体多元化和公共服务需求

多样性的特征。多样的需求也为社区组织参与社区公共服务提供了更积极支持，有利于培育居民民主自治的能力。

基于以上分析结果，为了提高城郊公共产品的供给，应该重视提高社区的自治能力。因此，应该加强以下方面的工作：第一，提高居民的选举意愿，做好组织和宣传自治方面的法律法规，将社区的居民组织起来，形成选举的有利气氛。第二，不断提高自治组织的财务能力和收入分配透明度，加强财务监督。第三，提高居民的组织与管理自治能力，可以增加社区居民的参与意识和归属感，明确参与社区决策、参与社区自治建设的权利与义务，共住共建、人人参与建设美好家园，在决策程序中引

入居民的意志。为防止无效公共产品的过度供给和急需的公共产品供给不足，应当按照居民的需求来供给公共产品。社区公共资源的筹集和公共产品的供给须经社区自治组织表决进行。第四，加强居民的监督权。由于公共产品供给决策不可避免地会受到领导者个人意愿的影响，而在当前法制并不健全，特别是领导决策还缺乏约束和监督机制的情况下，各级政府官员在做决策的过程中不可避免地会把追求政绩摆在重要的位置上。为此，应加强居民的监督权力。

本文作者：浙江工业大学之江学院副院长、
副教授、硕士
责任编辑：马光

Influence of Suburban Community's Autonomy Capacity on its Public Service Level

Wang Hejiang

Abstract: With the continuous expansion of urbanization process, a large number of peri-urban farmers began to be incorporated into the process of urbanization. However, given to the existing conditions, public services in the peri-urban communities still need to be improved. From the perspective of community autonomy, this article analyzed the possibilities to improve the level of public services in peri-urban districts. The study showed that improving community autonomy can increase the ability of public services of the autonomous communities and their will to provide public goods, thus improve public service level of the peri-urban communities.

Key words: suburban; public services; community autonomy

观点选萃

论“商法公法化”之逻辑思辨

艾围利

武汉大学法学院民商法专业博士研究生、讲师艾围利撰文指出：随着公法与私法的相互渗透结合，不少学者认为现今出现了私法公法化和公法私法化的倾向，并进行了大量的论证。而私法公法化又以商法公法化为主要表现形式，但是这一命题在逻辑上是否站得住脚，则很少有人论及。商法公法化这一命题存在以下逻辑错误：第一，将公法概念偷换为强制性法律规范或严格责任；第二，商法属于私法是定性分析，但论证商法公法化又改采定量分析；第三，部门法划分方法不周延导致商法与经济法界限不清。商法公法化所反映的真实本质是国家公权力对私人商事关系的干预，只是国家对私人商事关系的干预并不都体现为公法，涉私强制性法律规范亦体现为国家对商事关系的干涉属于私法。国家对商事关系的干预主要体现为涉私强制性规范，商法公法化趋势并不明显，无法获得证实。(C)1994-2021 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.

(赵俊 摘编)