

# 农民应对农村社会风险的问题治理

## ——基于可行能力的分析视角

杨雅厦

(福建江夏学院 公共管理学院,福州 350108)

**摘 要:**随着中国社会转型的进一步深化,农村基层的风险正在迅速形成。从可行能力的分析视角来看待我国的农村社会风险,可以发现其很重要的原因在于农民的可行能力匮乏,即改变自己状况和应对农村社会风险的能力相对不足。这主要表现在农民健康生存能力匮乏、农民自我发展能力匮乏和农民社会参与能力匮乏三个方面。在导致农民发展能力不足的原因中,有个人先天禀赋的影响,但更多的是政策因素。这种政策因素最明显的体现就是城乡二元分割的公共服务供给。为此,要实现对中国农村社会风险的良性治理,核心在于通过改善农村公共服务来加强农民的可行能力建设。

**关键词:**农民;可行能力;农村社会风险;公共服务

**中图分类号:**D669.9

**文献标志码:**A

**文章编号:**1672-8580(2013)06-0017-05

随着中国社会转型的进一步深化和城乡差距的进一步扩大,农村社会各种风险因素大量增加,农村基层的风险正在迅速形成,农民应对社会风险的能力匮乏加剧了农村各种社会风险的进一步累积。我国有 8 亿多农民,农村社会风险及其管理不仅事关农民及农村发展,也关乎我国经济发展和社会稳定,是新农村建设和和谐社会建设的题中应有之义。农村社会风险治理的研究不仅意义重大,而且刻不容缓。从目前掌握的文献资料来看,虽然国外对于社会风险理论和风险管理理论的研究起步较早,但由于国外城乡之间的分割不分明,公共政策在城乡之间的差异也不明显,其研究成果主要集中在城市社会风险或国家危机管理问题方面,农村社会风险管理研究涉及较少,研究成果更是凤毛麟角;我国农村社会风险管理研究起步晚,而且研究成果主要散布在突发事件应急管理、公共危机管理研究领域,对于农村社会风险管理方面,缺乏针对性和系统性的研究。阿玛蒂亚·森的可行能力理论对于农民农

村问题的治理有一些有益的独特看法,也许可以给我们提供一些借鉴,用“可行能力”能较好的探明我国农村社会风险存在的深层次根源以及实现良性治理背后的障碍,进而寻找到适合我国农村社会风险管理的有效制度,促进农村和谐社会的建设。

### 一、农民应对农村社会风险的可行能力匮乏

可行能力理论是阿玛蒂亚·森在《在以自由看待发展》一书中首先提出来的,森在批判传统的发展观的基础上提出,发展不应该只是关注国民生产总值、工业化等,还应该关注以可行能力为核心的实质自由的扩展。何谓可行能力?森指出:“可行能力指的是一个人有可能实现的、各种可能的功能性活动的组合。所谓功能性活动是指一个人认为值得去做或达到的多种多样的事情或状态。它包括很初级的要求,如营养良好、身体健康、避免疾病等,也包括比较复杂的活动,如参与社区

**收稿日期:**2013-08-10

**基金项目:**福建省社科项目(2011B020);海西公共政策研究中心项目(2012HX011)

**作者简介:**杨雅厦(1981-),女,福建漳州人,讲师,硕士,研究方向:农村公共治理、公共危机管理。

**网络出版时间:**2013-11-06 **网络出版地址:**<http://www.cnki.net/kcms/detail/51.1676.C.20131106.1134.006.html>

生活、自尊和受人尊重等。”<sup>[1]</sup>

森认为贫困、饥饿等不仅仅是一个收入问题,还涉及到对可行能力的剥夺,而且这些组成可行能力的功能性活动之间是相互联系、相互影响的。正如社会资本理论所阐述的,经济资本、社会资本、文化资本间也存在着相互转化的关系,同时也互相强化或弱化。经济资本的萎缩会导致文化资本和社会资本的减少,直接表现在个人的社会关系网络的弱化以及没有机会接受教育从而获得文化资本。这也正是许多应对农村社会风险的措施失效原因所在,纯粹投入金钱或者采取维稳措施而不提高农民的可行能力不是应对农村社会风险的根本办法。

从当前来看,农村的社会风险主要包括农村组织风险(包括基层政府组织存在的财务风险、村民自治组织存在的治理风险和非政府组织的运营风险等三个方面)、农民人身风险(包括贫困风险、疾病与健康风险、老龄化与养老风险和失业风险四个方面)、农村文化风险(包括新农村建设面临“人才”危机、农村的精神文化生活单调乏味、村民受教育水平地参与意识薄弱、农民的价值世界出现了“沦陷”和“撕裂”等四个方面)等,从可行能力的视角来审视我国农村的社会风险,可以发现主要问题在于农民应对农村社会风险的能力相对匮乏。

### (一)农民健康生存能力匮乏

改革开放以来,虽然农民收入增加了,也基本解决了温饱问题,但收入贫困仍是农民能力匮乏的一个重要方面。一方面,农民的收入贫困是绝对贫困。根据农村居民生活消费价格指数推算,2010年农村贫困标准为家庭人均纯收入为1274元,据国家统计局对全国31个省(自治区、直辖市)6.8万个农村住户的抽样调查,2010年全国农村贫困人口仍然还有2688万,如果按照2011年调整后的人均家庭纯收入为2300元,那么中国农村的贫困人口还有1.28亿。此外,目前农村的贫困标准很低,如果遇上自然灾害、疾病或者经济波动等,相当一部分农民很容易返贫。另一方面,农民的收入贫困更多表现为相对于城镇居民的相对贫困。根据国家统计局2013年1月18日公布的数据,城镇居民人均可支配收入24565元,农村居民人均纯收入7917元,城乡绝对差距16648元,前者为后者的3.1倍,据统计,这个数据还是十年来的最低值,而且这个统计还不包括城乡差距甚大的教育投入、社会保障等各种福利和补贴,如果算上这些,实际差距可能要大得多。

除了收入贫困,农民健康生存能力匮乏还包括应对疾病和养老的能力不足。在中国农村,农村医疗基础设施水平低,医疗费用支出增长高于农民收入增长,而

农村的医疗保障体系也不健全,农民普遍处于缺医少药或者有病不敢看不愿看的状态,许多人因病致贫、因病返贫。

据第六次全国人口普查资料显示,我国60岁以上人口已占总人口的13.26%,65岁以上人口占8.87%,其中,农村老年人口比重超过18.3%,是城市老年人口的1.69倍,中国农村正在进入老龄化社会,而且是未富先老。与此同时,现代农村社会养老保障体系尚未建立,而传统的养老保障体系(土地保障加家庭保障相结合的形式)不断削弱,农村养老面临着极大的问题。

收入贫困导致了城乡收入差距的不断扩大,而较低的疾病和养老应对能力导致农民健康生存能力下降,二者相互作用,形成恶性循环,城乡收入差距进一步扩大,农民的健康生存能力相较城市而言更为匮乏。如果这种能力的贫困长期得不到救济,城乡利益结构失衡状况无法得到有效的调整,工农和城乡矛盾势必会进一步扩大,成为农村社会不稳定的根源之一。

### (二)农民自我发展能力匮乏

一是基本生产能力的匮乏。基本生产能力的缺乏与农业基础设施的落后相关,也与农村大量青壮年劳动力和优秀人才外流相关。由于对农村公共产品的供给不足,目前我国农村基础设施建设基本陷入停滞状态,极大影响了农业的可持续发展和现代农业的发展,制约了农民收入的提高,进一步加剧了农村大量青壮年劳动力和优秀人才的外流,不仅改变了农村的社会结构,也对农村社会产生了一些不利影响,如留守老人和留守儿童问题、社会治安问题、土地抛荒流失问题等。二是科学文化素质的匮乏。科技文化素质的匮乏一方面表现在农民普遍受教育程度偏低,从全国来看,初中以下的大概占了80%,另一方面体现在农民获取知识的能力偏低,而且这种现象还有代际传递的倾向。根据森的可行能力理论,社会的经济发展并一定会带来社会实质自由的整体同步扩展,相反,不均衡的分配比例会导致穷人的自由被更具有可行能力拥有更多自由的富人所挤占。中国的教育投入及教育资源分布十分不均,城乡之间尤其明显,农村学生不再享有与城市学生平等的受教育权。与此同时,教育资源的不均衡也滋生了各种教育腐败,农民收入不高,处于社会较底层,在这种不均衡的教育资源的争夺中更是处于弱势地位,其后果是农村学生通过教育这条通道向上流动的空间越来越小,先天的不平等(资源禀赋等起点的平等)进一步演化为后天的不平等,后天的不平等(如收入、社会保障等)再进一步强化起点的平等,受教育水平低和贫困一样有代际传递的倾向。

农村大量青壮年劳动力和人才的外流对农村社会结构产生了巨大的影响,原来维持农村社会稳定的家庭和宗族等也发生了巨大的变化,家庭和宗族的社会资本弱化,传统权威受到挑战,农民越趋向于原子化、疏离化。而科技文化素质的缺乏,又进一步加剧了农村的失序和失范现象,各种群体性突发事件时有发生,失去传统组织庇佑的农民在现代组织还没有形成的时候无以依托,就更容易对社会产生不满和失望,从而产生越轨和违法行为,有形成社会风险的可能,影响社会稳定。

### (三)农民社会参与能力匮乏

改革开放以来,党和国家不断出台政策扩大农民有序参与社会管理的空间,农民参与社会管理的意识和能力都有了很大的提高。但与此同时,我们必须看到,相对于城市居民农民社会参与的能力明显不足。首先,农民参与国家政治生活渠道有限。“农民参与政治生活的渠道主要通过当选人民代表、参与政治协商和担任国家公职人员三方面来实现。”<sup>[2]</sup>虽然从2010年起,我国统一把各级人民代表选举中的农村居民与城镇居民每一代表的人数改为1:1,但据统计,“截至2012年2月29日,第十一届全国人大代表实有2978人,其中官员、公务员代表2491人,民企员工代表16人(包括农民工3人),农民代表13人(以村党组织书记为主)。”<sup>[3]</sup>这意味着占全国人口70%的农民在全国人民代表大会中的代表不到4.5%，“参与政治协商的农民代表更少;农民在国家公务员队伍中的比例也极低,农民很难通过选举和公务员考试两种途径担任国家公职人员,即使通过了,由于农村户口的限制也难以如愿。”<sup>[4]</sup>其次,缺少现实有效的参与组织。在现代社会,参与组织是农民有效进行社会参与的重要手段,也是化解社会风险的有效途径。但是当前农村地区,传统社会中的组织(宗族)无法为民众提供依托,而现代意义上的自治组织远未形成,基层政府组织也存在着财务风险等一系列问题,农民无论通往市场还是国家的路径都是堵塞的,农民成为现代化进程中最为脆弱的一个群体。最后,农民的参与意识薄弱,文化素质较低,在一定程度上也削弱了农民的社会参与能力。

正如亨廷顿所说:“当现存的政治制度无法满足他们(新出现的社会主体,例如农民工)的参与需要时,新社会主体的流动性和政治秩序往往存在负相关关系,以厄瓜多尔和玻利维亚等国为例,这些新社会主体正以“破坏稳定的方式要求更广泛的政治参与。”<sup>[5]</sup>

上述农民三种能力较低又相互交织,恶性循环,导致农民整体能力的匮乏,从而加剧了深层次的农村社

会风险。

## 二、农民应对农村社会风险能力匮乏的诱因分析

森的可行能力理论注意到了人们由于先天的禀赋、出生的贫富等会有能力上的不同,但后天的不公平则往往是法律、政策等差别待遇的结果。在导致农民发展能力不足的原因中,有个人先天禀赋的影响,但更多的是政策因素,这种政策因素最明显的体现就是城乡二元分割的公共服务供给。长期以来,农民不仅承受着体制性的剥夺(主要体现在工农业产品的不等价交换和土地征用过程中的“不等价交换”),而且在劳动就业、社会参与、教育、医疗、社会保障等方面享受着与城镇居民完全不等同的公共服务。这种不平等的公共服务供给导致了农民相对城市居民的可行能力匮乏。这是因为,按照森的可行能力理论,基本公共服务的提供为个体发展功能性活动提供了平台,是个人发展可行能力的手段。基本公共服务的范围包括教育、卫生、社会保障、就业再就业服务、政治自由和社会参与等方面。教育和健康等方面的基本公共服务影响到人们的健康水平和教育水平,进而影响到人们的就业能力和就业水平,就业机会又与就业再就业服务等(如基础设施状况、劳动力市场和金融市场的完备程度)密切相关,健康水平、教育水平和就业再就业等公共服务一起影响到人们的收入状况,收入状况又会反过来影响人们对教育和健康的投入。社会保障等基本的公共服务不仅可以确保人们基本的医疗、养老等,提高人们的可行能力,增强人们的安全感提高人们对未来的预期,甚至会影响到家庭对下一代人的教育投资等进而影响其下一代人的可行能力的提升。而这些基本需求的实现又取决于政治自由和社会参与的实现程度。只有在个人拥有顺畅的需求表达渠道和对公共事务的社会参与权的基础上,政府供给的基本公共服务才能与民众的需求达成一致。

## 三、可行能力视域下农民应对农村社会风险的路径选择

乌尔里希·贝克所说的“风险社会是现代化不可避免的产物”。而长期的二元治理结构导致农村发展严重落后于城市,农村应对风险的可行能力不足,成为风险社会中的弱势主体。要实现对中国农村社会风险的良性治理,核心在于通过改善农村公共服务来加强农民的可行能力建设,从而促进农民在政治自由、经济条件、社会机会、透明性保证和防护性保障等在内的实质

自由的实现,最终促进农村和整个社会的和谐发展,防范和减少农村社会风险的发生,即使发生了,也可以快速有效的应对。

### (一)农民可行能力提高的主要内容

1.加大对农村基础设施和教育的投入,增强农民自我发展能力

首先,农村基础设施与广大农民生产生活密切相关,必须加强农村基础设施建设。要重点做好两方面工作。一方面,要加强农业基础设施建设,增强农业自我发展能力;另一方面,要加强农民最急需最密切相关的生活基础设施的建设,目前尤其要重点做好“水、路、气、电”等设施建设,因为这些设施的建设与农民的收入水平、信息获取和健康生存能力等都有很大的关系。其次,要加强对农村的教育投入,增强农民自我发展能力。因为,“穷国事实上开始农业现代化的过程时,农民所受的教育水平低下很快就成为农业增长率的限制性因素”<sup>[6]</sup>。而“教育和在职培训是改变传统农业的重要手段,新农业技能和关于农业的新知识成为现代农业增长的主要源泉”<sup>[6]</sup>。“教育远不是一种消费活动,而是一种投资行为。农民科学文化素质的提高,会改变农民的生产方式,培养农民的开放意识,提高农民的知识技能”<sup>[7]</sup>,增强农民的自我发展能力,进而促进农村经济社会的发展。当前,急需做好以下几件事情。一是加大政府尤其是中央政府对农村义务教育的投入,在此基础上,推动高等教育的发展,在这个过程中,尤其要注意教育公平的实现。二是加强对农民的培训,包括职业技能培训、科技培训等。三是加强农民文化站建设,加强农村文化建设,大力倡导科学、健康、文明的生活方式。

2.加快农村社会保障体系建设,增强农民健康生存能力

农村社会保障体系建设对于增强农民的健康生存能力具有十分重要的意义,而且是农民更好地应对农村社会风险的基础。社会保障是社会发展的最后一道防线,健全的社会保障体系对于社会风险的防范具有极为重要的意义。“美国和英国……成功地避免了饥荒发生,靠的不是英国人的平均高收入,也不是美国人的普遍富裕,而是由其社会保障系统所提供保证的最低限度的交换权利。”<sup>[8]</sup>

必须贯彻“广覆盖、保基本、多层次、可持续”的原则,尽快出台农村社会保障法律、法规,加强农民保障的制度供给,加快建立健全社会保障、家庭保障与集体保障相结合的农村社会保障体系。这主要包括农村最低社会保障制度、以新型农村合作医疗制度为主的农村医疗保障制度和新型农村社会养老保险制度。

3.深化政治体制改革,完善农民利益表达机制,增强农民社会参与能力

改革开放以来,我国的政治体制改革不断深化,公民尤其是农民的政治权利不断增加,政治参与力度不断增强,但在我国现行的政治体系中,农民的利益表达和社会参与还是十分有限的,就连与农民切身利益最密切相关的自由迁徙权、土地产权及农产品定价权等,在现实中也经常受到侵害。必须深化政治体制改革,完善农民利益表达机制,提高农民的社会参与能力。这需要做好制度设计、组织体系建设、公民意识动员等多方面的工作,从而引导民众勇于表达自己的观点,学会理性有序的表达自己的诉求,通过社会参与有效捍卫自己的利益,从而减少农村各种冲突的发生,有效防范农村各种社会风险。

### (二)农民可行能力提高的核心在于农村公共服务的改善

森认为,每个人的初始禀赋存在区别,其将初始机会转化为各种功能性活动的的能力也存在区别。为此,不可避免的需要积极的公共政策和社会安排来调节个人的能力。首先,森将可行能力看作是一系列的社会承诺的社会安排,一方面可以通过社会安排来提高个人的可行能力,另一方面,个人可行能力反作用于社会安排,使之趋于完善。其次,森在强调积极的公共政策和社会安排的同时,也肯定了包括市场等多元主体的作用。总之,森的可行能力的分析视角,基于可行能力的发展所需要的条件认识,以及发展和这些条件、这些条件相互之间的关系的分析,提示我们必须关注长期以来被忽视的社会安排,而就当前来看最为重要的在农村的社会安排便是农村公共服务的改善。

1.坚持以能力平等作为改善农村公共服务的长期导向

德沃金认为,“把人视为平等之身来对待的政府应该对每一个成员表示同等的关怀与尊重,为此政府必须保证‘资源平等’。资源平等是指平等的关切需要政府致力于某种形式的物质平等。政府有义务补偿给他们应当拥有的那部分资源,也有义务培育他们获取那部分资源的能力。”<sup>[9]</sup>

改革开放三十多年来,中国经济和社会都获得了长足发展,但不可否认的是,这种发展很大程度上是以牺牲农民利益为代价的。森指出,在不发达地区,由于劳动力成本相对较低,其供给基本公共服务的成本也比较低。然而在中国,因为城乡二元管理体制的存在,农村与城市无论在基础设施、教育、社会保障等方面都有着相当大的差距。这种差距的存在,进一步加剧了农

民与城镇居民可行能力上的不平等。“从经济发展获得成功的国家和地区来看,在人均国民生产总值超过300美元之后,开始转向保护农业;在人均国民生产总值达到1000美元之后,基本上完成了转变。我国人均国民生产总值已过1000美元大关,是到了补偿反哺农业,让农民共享社会发展成果的时候了”。<sup>[10]</sup>这种分享不能靠短期的扶贫或者补贴政策,必须通过公共服务均等化来提高农民的可行能力,培育农民巨大的自我发展能力,提高“造血”功能。

### 2. 整体推进农村各项公共服务的供给

农村公共服务的供给,涉及的范围很广,必须以可行能力观为导向,优先提供那些会对农民可行能力产生重要影响的基本服务,如教育、医疗、社会保障、就业再就业等。但是,更重要的是,要认识到这些基本公共服务之间存在着相互依赖性,必须整体推进。

### 3. 注重以政府为主导的多元主体在改善农村公共服务中的作用

森认为,可行能力的实现离不开社会安排,为此,以平等为导向的农村公共服务改善必须以政府为主体。这是因为,对个人有着决定性影响的经济机会、政治自由等主要通过政府的制度安排和公共政策来进行分配,在传统集权思想较为浓厚的我国,政府的主导作用更加明显。

当然,森在强调政府的社会安排的同时,也肯定了市场、非政府组织、个人等其他主体的作用。在改善农村公共服务的过程中,要正确处理政府与市场、政府与社会的关系,建立农村公共服务多元化的供给体制。值得一提的是,当前农村的公共服务供给,还应该特别

注意个人的能动性作用。以往的农村公共服务供给的过程中,往往更为重视上级官员和专家群体的意见,而忽视了可行能力需求的政策客体。这一做法的后果是要么政策制定不合理交易起来成本很高,要么效果很差。政府应该通过“透明性保证”保障农民的有效参与,通过“政治自由”营造公众参与的良好氛围,通过教育等“防护性保障”提高农民的参政议政能力,形成政府与农民共同决策参与管理的模式,保证农村基本公共服务的有效供给。

### 参考文献:

- [1] 阿玛蒂亚·森.以自由看待发展[M].任贻,于真,译.北京:中国人民大学出版社,2002:62.
- [2] 郭殊.论农会问题与农民的结社自由[J].法商研究,2006,(3):5.
- [3] 徐恒接.11届全国人大代表实有2978人,其中农民代表13人 [EB/OL].(2012-06-10)[2013-07-15].<http://view.news.qq.com/a/20120610/000032.htm>.
- [4] 傅如良.转型期农民政治权利探析[J].中国特色社会主义研究,2005,(1):36.
- [5] 吴敬琏.比较:第37辑[M].北京:中信出版社,2008:31.
- [6] [美]舒尔茨.改造传统农业[M].北京:商务印书馆,1987:140.
- [7] 彭澎.基层治理变革:转型期农村发展的新趋势[J].四川理工学院学报:社会科学版,2012,(5):22.
- [8] 阿玛蒂亚·森.贫困与饥荒[M].北京:商务印书馆,2009:13.
- [9] 德沃金.至上的美德:平等的理论与实践[M].南京:江苏人民出版社,2003:4.
- [10] 马永华.森的可行能力理论及其农民问题[J].常州大学学报:社会科学版,2011,(2):27.

责任编辑:万东升

## The Problem Governance on Farmers' Response to Rural Social Risks —From the perspective of feasible capability

YANG Yaxia

(Department of Public Administration, Jiangxia College of Fujian, Fuzhou 350108, China)

**Abstract:** With the deepening of Chinese social transformation, the risk of rural grass-level has been forming rapidly. From the perspective of feasible capability theory, it can easily be found that rural social risk mainly results from farmers' lack of capability, namely the relatively poor ability to improve their living situation and respond to rural social risks. It is primarily due to the deficiency of farmers' health guarantee, self-development, and social participation. Many reasons lead to farmers' insufficient developmental ability, including the effect of innate endowment and policy factor. The latter one is the main cause that results in urban-rural split of public service provision. Therefore, if a virtuous China's rural social risk management is to be achieved, public services in rural areas must be improved to enhance the farmers' feasible capacity.

**Key words:** farmers; feasible capability; rural social risk; public service