

乡村基本公共服务设施使用状况研究*

Research on the Usage of Rural Basic Public Service Facilities

王 勇 WANG Yong

摘 要 为探究乡村公共服务设施使用状况,选取典型案例,从使用者的角度出发,采用交叉分析的方法对小学设施使用中出现的的问题和问题产生的原因进行研究。研究表明:自上而下的乡村基本公共服务设施配置缺乏需求角度的考量,设施使用过程中存在总量不足、布局不均的问题。究其原因,国家宏观制度变迁塑造了乡村公共服务设施配置的外部环境,公共服务设施配置主体基于自身的“利益考量”,回避或转嫁相关义务和责任,造成设施配置的数量不足或者布局失衡,进而给设施使用者造成不便。

Abstract In order to explore the usage of rural public service facilities, this article selects rural community primary schools as typical cases to study from the user's point of view on issues arising from the use of the school and the cause of the problem. Studies have shown that we didn't consider users' needs in rural public service facilities supporting situation. The macro system changes have shaped the countryside public service facilities external environment, while the public service providers considered their own interests firstly and avoided or shifted the relevant obligations and responsibilities, then have led to the lack or the layout imbalance of rural public service facilities.

关键词 乡村公共服务设施 | 使用状况 | 小学

Keywords Rural public service facilities | Usage | Primary School

文章编号 1673-8985 (2017) 03-0096-06 中图分类号 TU981 文献标识码 A

0 引言

2016年7月,《国务院关于统筹推进县域内城乡义务教育一体化改革发展的若干意见》公布。该意见指出:义务教育是教育工作的重中之重,是国家必须保障的公益性事业,是必须优先发展的基本公共事业,是脱贫攻坚的基础性事业。该意见要求合理规划城乡义务教育学校布局建设,完善城乡义务教育经费保障机制,统筹城乡教育资源配置,向乡村和城乡结合部倾斜,大力提高乡村教育质量,适度稳定乡村生源,增加城镇义务教育学位和乡镇学校寄宿床位,推进城镇义务教育公共服务常住人口全覆盖,着力解决“乡村弱”和“城镇挤”问题,巩固和均衡发展九年义务教育,加快缩小县域内城乡教育差距,为到2020年教育现代化取得重要进展和全面建成小康社会奠定坚实基础。

乡村小学设施是县域内城乡义务教育设施的重要组成部分,也是推进城镇义务教育

公共服务常住人口全覆盖的题中应有之义。在国家推进县域内城乡义务教育一体化改革发展的背景下,有必要对乡村小学设施在配置之后的使用状况进行回溯性研究。作者认为基于使用者的公共服务设施配置研究能够对过往的规划实践进行反思,打破传统的自上而下的配置供给思维,以期当前农村小学设施的改善提出建议,进而为城乡基本公共服务均等化理论内容的完善提供一定的补充。

1 基于使用者视角的乡村公共服务设施(小学)研究

1.1 基于使用者视角的乡村公共服务设施(小学)研究的基本假设

乡村公共服务设施配置是根据乡村需求,通过整合村庄内外资源,为乡村健康发展提供必需的公共物品的过程^[2]。目前在实践中出现了很多以城市思维对待乡村的现象,对

作者简介

王 勇

上海市城市规划设计研究院
助理工程师,硕士

*基金项目:国家自然科学基金“城市规划实施评价及方法研究(51178315)”资助项目。

于基本公共服务设施的配置,往往按照城市的做法来配建。这种自上而下的设施供给或者配置往往与实际的需求之间存在脱节或者错位。具体来说,包括:(1)乡村公共服务设施配置主体的重心逐步提高,但基层财政体制的扭曲造成了乡村小学供给主体的错位或缺失;(2)乡村小学供给主体往往按照国家

规范或地方标准来进行配置,缺乏对于实际需求者的调查和分析;(3)使用者在实际的设施使用过程中遇到了各类问题,因此,城乡基本公共服务均等化的政策目标未必达到。

1.2 基于使用者视角的乡村公共服务设施(小学)使用状况研究

基于供给视角的研究强调宏观的制度设计和相应的规范标准对于乡村公共服务设施的配置,主张从宏观层面来实现城乡基本公共服务均等化,优化乡村基本公共服务设施的配置格局。该类研究的实践成效有待进一步实证,而且此类研究相对忽视需求层面,难以从使用者角度深入探究设施配置之后的实际使用效果。

从使用者角度对公共服务设施进行回

溯性的研究多集中在城市领域,对于乡村领域的研究相对较少,处于刚刚起步的阶段。作者认为通过研究农村社区小学设施的使用状况,能够发现实际中存在的问题。由此,可以进一步反思哪里出了问题,哪里需要进一步完善。此外,该类研究能够挖掘基层局部环境的实践经验,并向政府宏观层面的制度变革传递信号。

1.3 研究框架

本文研究框架以使用者视角为切入点,采用交叉分析法,对学生主体属性和就学状况两个变量进行分析,来探究乡村小学的使用状况。最后,文章从宏观和微观两个层面对小学设施的使用状况进行解释(图1)。

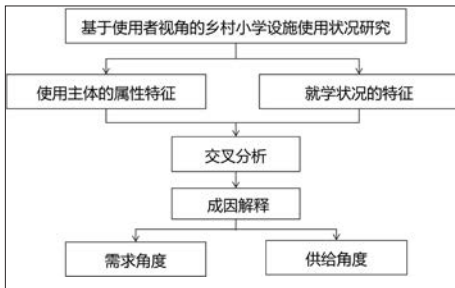


图1 小学设施使用状况研究框架
资料来源:作者自绘。

2 实证:使用者视角下的诸城市12个村庄的小学设施使用状况研究

诸城市隶属潍坊(图2),位于山东半岛,总面积2 183 km²,辖13处镇街,235个社区,其中农村社区208个,人口108.8万。诸城市是山东省县域经济10强,也是全国最早推动农村社区化发展的试点县,被民政部表彰为首批7个“全国农村社区建设实验全覆盖示范单位”之一,同时也是“全国义务教育发展基本均衡县”。

2007年,诸城市开展了农村社区化建设,即以2 000 m为半径,把全市1 249个村庄规划建设成为208个农村社区^[3]。列入本次研究范围的12个村庄(图3,表1),隶属于龙都街道3个农村社区(表2),配置有大七吉小学和谭家庄小学两所小学。这些村庄受河流的分割,相对独立,在人口规模、产业特征等方面具有当地传统平原农村的典型性,是深入探究微观层面小学设施配置的典型个案。作者主要通过统计数据收集分析、问卷分析,以及实地访谈等方式展开研究。研究样本包括大七吉小学和谭家庄小学两所学校学区范围(12个村庄)内的三年级和五年级的全体291名学生。



图2 诸城市区位图
资料来源:诸城市总体规划。

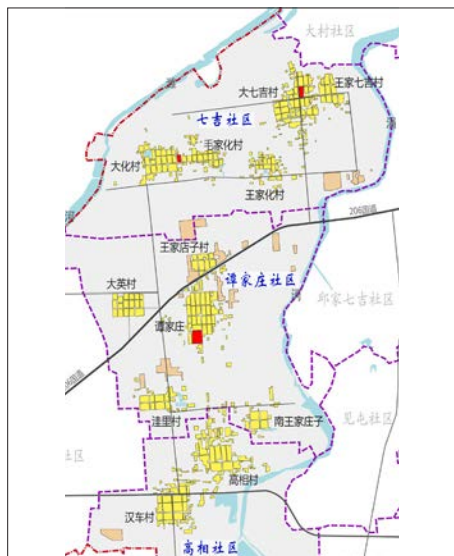


图3 12个村庄的区位图
资料来源:作者自绘。

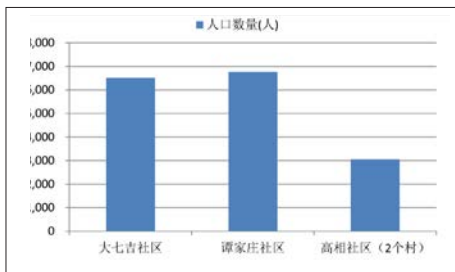


图4 不同农村社区人口数量对比
资料来源:调查问卷。

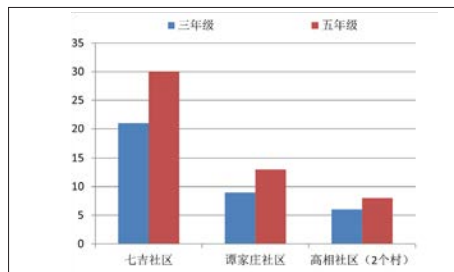


图5 在学区范围外就读的学生的家庭住址
资料来源:调查问卷。

2.1 在学区范围外就读学生的基本特征

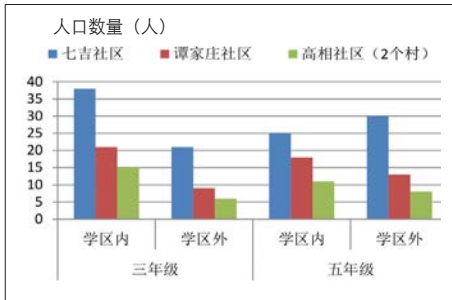


图6 不同年级学区内外的学生数量
资料来源:调查问卷。

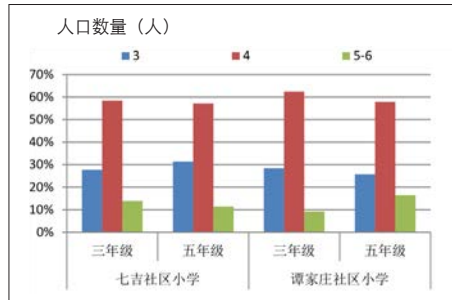


图7 各年级不同家庭人口数的比例
资料来源:调查问卷。

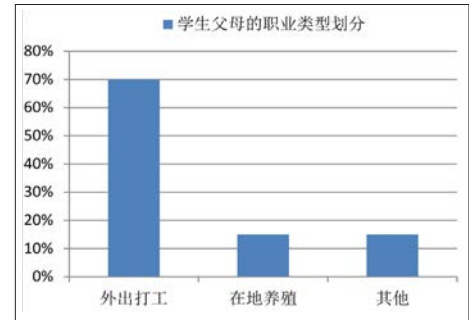


图8 学生父母职业类型
资料来源:调查问卷。

2.1.1 学生的家庭住址

问卷统计显示(图4-图5),七吉社区、谭家庄社区和高相社区(2个村)在学区范围外就读的学生分别为51人、21人和14人。尽管七吉社区和谭家庄社区总人口规模接近,但七吉社区在学区范围外就读学生的总数远超谭家庄社区,这是因为七吉社区小学教学用房不足,难以满足学区内学生的需求,大量学生到学区外小学读书。

2.1.2 学生的年级特征

问卷统计显示(图6),3个社区均表现为五年级学生比三年级学生在学区外就读的数量多。访谈得知,这主要是因为高年级学生的家长更了解学校的教学和学生的学习状况,学生家长为了追求更好的教学质量而“用脚投票”,选择跨学区就读。

2.2 在学区范围内就读学生的基本特征

2.2.1 学生家庭人口数量

问卷统计显示(图7),超过一半以上的学生家庭为四口之家(家中有2个小孩),近1/3的家庭是三口之家(家中有1个小孩),还有少量家庭人口数分别为5—6人(家中有老人)。

四口之家在农村占大多数,主要是因为当地执行的是“一孩半”的计划生育政策。再加上农村地区“多子多福”、“重男轻女”的生育观念和生育氛围,因此大部分农村家庭都有两孩。对于这类家庭的学生家长来说,抚养压力往往比较大。

2.2.2 学生家长的职业类型

表1 12个村庄及其行政划分

社区名称	村庄
七吉社区	大化村、毛家化村、王家化村、大七吉村、王家七吉村
谭家庄社区	谭家庄、王家店子村、大英村、南王庄、洼里村
高相社区	高相村、汉车村

资料来源:作者自制。

表2 3个社区户籍人口组成(2014年)

名称	人口组成					
	七吉社区	大化村	毛家化村	王家化村	大七吉村	王家七吉村
户数(户)	1 783	475	174	192	670	252
人口(人)	6 512	1 817	625	706	2 424	940
	谭家庄社区	谭家庄	王店子村	大英村	南王庄	洼里村
户数(户)	1 854	652	204	468	252	278
人口(人)	6 765	2 497	755	1 701	839	973
	高相社区	高相村	汉车村	大两河村	小两河村	—
户数(户)	1 306	362	475	226	243	—
人口(人)	4 742	1 353	1 709	820	860	—

注:因为现状小学学区划分的原因,高相社区的大两河村和小两河村不在本研究的范围。

资料来源:3个社区2015年统计数据。

本次调研的农村地区,“离土不离乡”的现象较为明显。学生家长居住在农村,双方至少一人到县城和镇区务工的比例占总量的70%(图8),在地从事特种动物养殖的占15%,其他占15%。

2.2.3 学生家庭住址分布

按照学校“划片招生、就近入学”的原则,七吉社区小学的生源分布在社区范围内,谭家庄社区小学的生源除了包含本社区5个村庄,还包括了高相社区的高相村和汉车村。

按《山东省普通小学基本办学条件标准(2008)》的规定,农村学生的走读半径一般为2 km。七吉社区和谭家庄社区在学校2 km合理服务半径内的村庄分别有3个和4个(图9)。问卷统计显示,两所小学一半以上的学生上学

距离都在2 km以上(表3,图10)。其中,七吉社区小学和谭家庄社区小学上学距离超过2 km的学生数量占比分别是50.8%和52.3%。

2.2.4 就学交通方式构成

问卷统计显示(图11-图12),学生上学主要的交通方式有4种:个人步行、个人骑自行车、家长接送和乘坐校车。其中,家长接送是学生上学的主要交通方式,其次是个人骑车、乘坐校车和步行。

家长接送这种交通方式的比例最高,是因为小学生自理能力比较弱,上学距离较远,路况复杂,存在安全隐患。另外,虽然法定的骑车年龄是12周岁,但仍有超过1/5的学生骑自行车上学,这主要是因为很多学生家长外出打工的时间与学生上学时间冲突,无人接

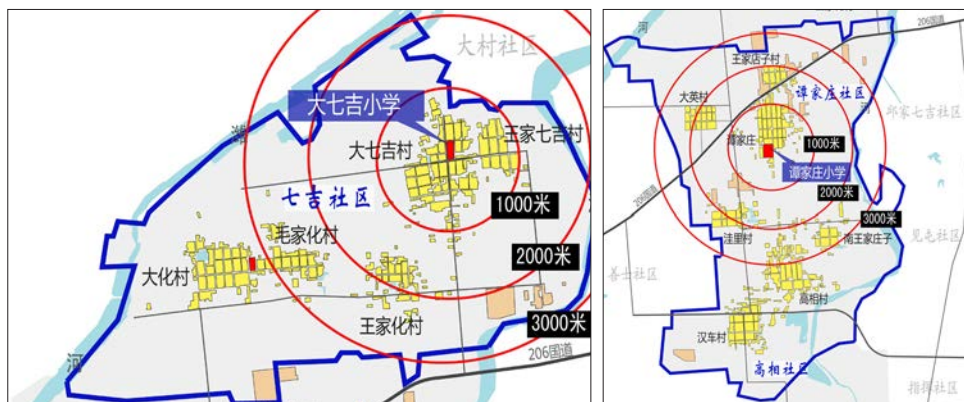


图9 两所学校学区范围内不同村庄到学校的距离
资料来源:作者自绘。

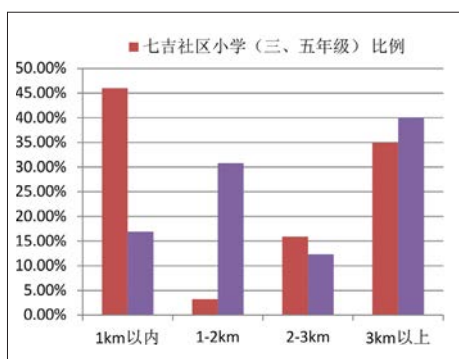


图10 学校不同半径范围内学生比例
资料来源:调查问卷。

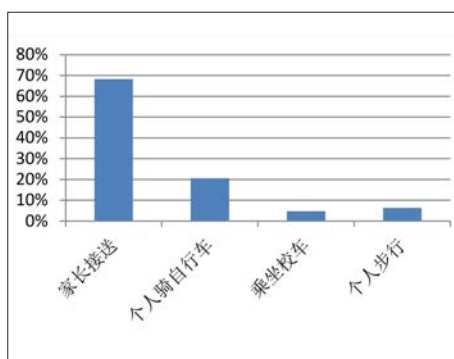


图11 大七吉小学交通方式构成
资料来源:作者自绘。

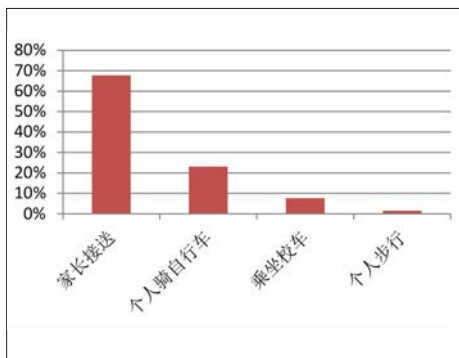


图12 谭家庄小学交通方式构成
资料来源:作者自绘。

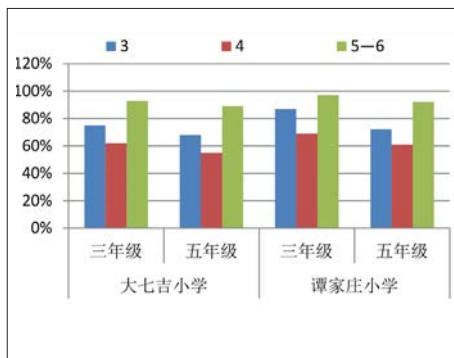


图13 家庭人口数与学生接送需要情况
资料来源:作者自绘。

表3 学生上学距离统计

	七吉社区小学 (三、五年级)		谭家庄社区小学 (三、五年级)	
	数量	比例 (%)	数量	比例 (%)
1 km以内	29	46.0	22	16.9
1—2 km	2	3.2	40	30.8
2—3 km	10	15.9	16	12.3
3 km以上	22	34.9	52	40.0

资料来源:根据调查问卷统计。

送学生上学。

2.3 学生主体属性与就学情况交叉分析

2.3.1 家庭人口数量与学生接送需要的关系

交叉分析显示(图13),三年级和五年级学生家长接送的比例都比较高,五年级需要大人接送的情况比三年级减少的幅度不大。访谈得知,这主要是因为大部分学生上学距离远,学生自理能力差,需要家长接送。可见距离因素比年龄因素对学生需要接送的影响更大。

分学校来看,谭家庄小学的接送比例整体比大七吉小学高,主要是因为谭家庄小学的学区范围更大,学校2 000 m合理服务半径之外的学生数量更多,而且学区跨越国道,交通安全隐患更大。

分家庭类型看,人口数为4人的家庭接送孩子的比例低于人口数为3人或者5—6人的家庭的比例,主要是因为此类家庭的子女养育任务重,父母双方同时务工的比例高,当务工时间与学生上学时间冲突时,两个孩子可以结伴上学而省去父母接送;人口数为5—6人的家庭,通常家中有老人专门负责接送孩子,而且在孩子进入高年级后将继续接送,这也解释了此类家庭五年级和三年级学生接送比例变化幅度不大的原因。

2.3.2 家长职业与学生接送需要的关系

学生家庭信息统计显示(图14),男女双方至少一方务工的比例高达60%—70%。分类来看,约一半数量的家庭都是男工女农这种职业组合。男方外出打工,女方在家务农(在本地主要是种菜或者养貂),因此女方的自由时间比较充裕,可以承担接送小孩上学的任务。一方面,在照顾子女上学方面,这种组合最大限度地发挥了整个家庭的分工协作,其比例也最高。另一方面,因为上学距离远的牵制,造成了女方必须承担接送小孩上学的任务,进而不能完全释放女方的劳动力资源,实现家庭收益最大化。

在调研地区,双方务农的家庭主要是指养貂,这种特种动物养殖在当地形成巨大产业规模,很多70后和80后甚至辞掉打工的岗

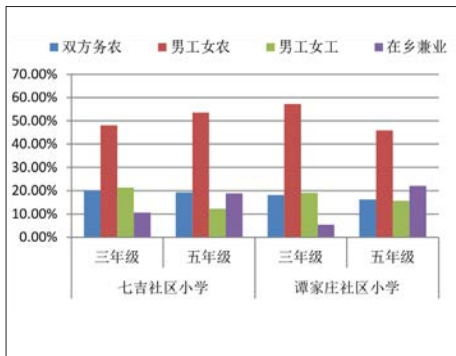


图14 家长职业类型与学生接送需要情况
资料来源:作者自绘。

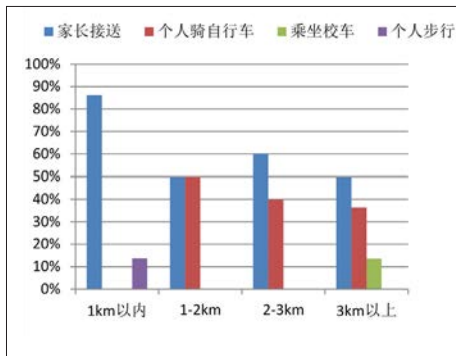


图15 大七吉小学学生的交通方式构成
资料来源:作者自绘。

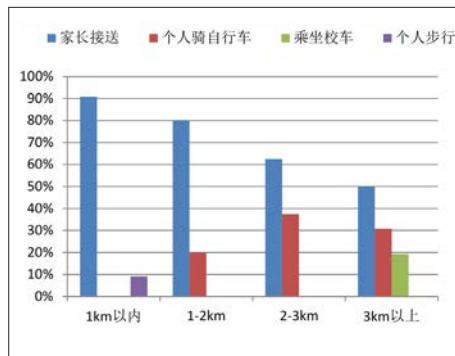


图16 谭家庄小学学生的交通方式构成
资料来源:作者自绘。

位来从事养殖业。学生家长从事该行业,则男女双方的时间可以比较自由地支配,因此接送小孩上学的比例也比较高,大约接近20%。

男工女工这种职业组合意味着双方都要忙于务工,其工作时间难免与学生上学时间冲突,所以这类职业组合的数量占比不高。另外,相对于打工家庭,在乡兼业的家庭数量少,所以其占比也不高。

2.3.3 就学距离与就学交通方式的关系

从空间距离的角度看(图15-图16),在1 km范围内,家长接送这种交通方式的比例最高。从两所小学来看,该比例都在80%以上。在1—2 km和2—3 km两种范围内,主要有家长接送和个人骑自行车两种交通方式。对比两所小学的数据可以发现,家长接送这种方式所占的比例比个人骑自行车要高。在3 km以上范围内,家长接送、个人骑自行车和乘坐校车3种交通方式并存,所占比例依次降低。值得注意的是,步行这种交通方式主要存在于1 km以内,乘坐校车主要存在于3 km以上的范围。

从交通方式的角度看,随着就学距离的增加,家长接送这种交通方式所占比例反而递减。究其原因,当地很多家庭都有两孩,而这类家庭学生家长的务工比例较高,当学生家长务工时间与学生上学时间发生冲突而接送距离又很远的情况下,家长会采取让两个孩子结伴骑自行车的方式就学,这样可以互相照料并在一定程度上保证交通安全。这是一种不得已的折衷选择,并且与国家法定骑车年龄(12周岁)的规定相违背。即使学生年满12周岁,其各方

面自理能力也有限,骑车时也易在路况不好的村道上发生交通事故。实地访谈中,作者也发现七吉社区大化村某六年级学生骑车出现交通事故断腿住院的例子。

正是骑自行车这种交通方式对家长接送的方式形成替代,所以在2 000 m的学校合理服务半径之外,骑自行车的人数比例较高。在家长接送不便的情况下,相比于存在安全隐患的骑自行车的方式,学生还可以选择乘坐校车就学,但是统计数据显示,这种交通方式的比例很低。

访谈发现,校车这种交通方式比例很低的原因是校车收费越来越高,两年间价格从每月180元/人涨到了每月220元/人,因此很多学生放弃乘坐校车,改为个人骑车或由家长接送。此外据学生家长反映,校车设计容量为45人,超载现象严重,“3个人的座位往往要坐5个人”,存在较多的安全问题。再者,校车在接送学生时只到村口或者村子的路上,学生还需步行一定的距离才能到家。如此种种,导致大量学生放弃乘坐校车。从校车提供主体的角度看,乘坐校车的人数变少,校车往往会提高价格来保证经济收益,这样便会陷入恶性循环,乘坐校车的人数越来越少。

3 两个农村社区小学设施使用状况的成因解释

3.1 需求角度的解释

通过对两个农村社区小学的使用状况研究得出,现状小学使用过程中的突出矛盾是

学生上学距离远。学生上学距离远一定程度上意味着学校资源数量的不足或者空间布局的失衡。

对于大七吉小学来说,学校2 000 m服务半径内(包括在学区外就读的人数)三年级学生共有34人,五年级学生共有34人,按照其现状6个班的办学规模,可以满足山东省地方标准的规范,同时也符合该规范“小班化教学”的建议。学校2 000 m服务半径之外大化村和毛家化村(包括在学区外就读的人数)的三年级学生共有25人,五年级学生共有21人,这两个村庄无小学,学生只能“长途跋涉”到大七吉小学读书,造成学生上学距离过远。

对于谭家庄小学来说,学校2 000 m服务半径内(包括在学区外就读的人数)三年级学生共有51人,五年级学生共有49人,按照其每个年级2个班的办学规模,可以满足山东省地方标准的规范,同时也符合该规范“小班化教学”的建议。学校2 000 m服务半径之外(包括在学区外就读的人数)的三年级学生共有36人,五年级学生共有30人,按照山东省地方标准,可以完全满足小学的设置要求(每班人数不超过45人)。

谭家庄小学2 000 m服务半径之内的学生主要来自谭家庄社区,2 000 m服务半径之外的学生主要来自高相社区的高相村和汉车村。在高相社区的汉车小学被撤掉后,该社区教学设施为空白,也无力建设新的小学,所以这两个村的学生必须长距离到谭家庄小学读书。

3.2 供给角度的解释

3.2.1 宏观层面

基于目前县级政府是农村小学供给主体的现实,宏观层面的分析主要着眼于诸城市级政府和龙都街道政府;微观层面则落脚于农村社区及其内部村庄。

(1) 县级政府“公司化”,奉行“发展主义”,推行“撤并校”政策,鼓励建设规模化小学。由于公共财政中的农村小学教育支出不足,导致存量小学被裁撤,新小学又无法全面及时地建成。

分税制改革后,县级行政单元政府事权与财权矛盾尤为突出。诸城市虽然是经济百强县,但是上级政府对本市政府“经济考核”的压力使得政府财政资源优先投入经济建设,教育支出并不能完全得到保证,导致农村小学教育设施的撤并速度加快。

调研中发现,在推行农村社区小学标准化建设的过程中,市财政仅仅采取“以奖代补”的形式进行补贴。具体而言,农村社区自身筹措资金先期进行小学建设,学校建设标准达到山东省地方标准的要求后,市财政给予一定的财政补贴,而补贴的额度跟学校建设总费用相比无异于杯水车薪。这就造成了很多财力不足的农村社区无法建设新的农村小学,更无法享受财政补贴,只能沿用80和90年代简陋的小学设施,而这些存量的小学设施也处在政府不断地撤并过程中。最终的结果便是新的小学无法建成,存量小学又被撤并,教育资源严重不足,进而引起学生上学距离过远、交通安全事故频发等问题。

(2) 乡镇(街道)政府在农村税费改革之后财力捉襟见肘,难以保障农村小学的建设投入和运营费用^[4]。

2000年之后,国家进行了农村税费改革以减轻农民负担,但保证农村教育支出的税费也一并取消了。大部分以农业为主导的乡镇,缺乏乡镇企业的税收或者反哺,只能依靠上级政府财政拨款以保证基础教育的支出。由于各级政府间财政关系没有完全理顺,上级财政并不能完全保证乡镇基础教育的开支。

3.2.2 微观层面

(1) 在县镇二级政府“制度内”教育供给不足的情况下,理论上“制度外”的农村社区“自我供给”可以作为农村小学建设的补充,然而事实却是大部分农村社区都是负债的,没有财力进行新的小学建设。

就诸城市而言,大部分农村社区都是负债的,没有资金积累。自2000年左右农村税费改革以来,国家取消了村提留,村级收入的主要来源被切断。2006年,农业税及其附加取消后,村级收入急剧减少。除了农业收入渠道被切断外,大部分农村社区也缺乏村办企业,难以享受到村办企业对农村社区的反哺,所以村级收入更加捉襟见肘,已经严重影响了这些村级组织的正常运转。在收入减少的情况下,村级支出却不断增加,支出方向主要是各类“村村通”工程、自来水工程、社区建设等,在村级资金不足的情况下,村集体只能借债完成上级下达的建设指标。

(2) 在农村社区力量薄弱的情况下,“制度外”的社会力量供给成为一种替代的选择。然而这种社会力量的供给极其不稳定,相对于巨量的农村小学建设需求来说,只能是杯水车薪。

“制度外”的社会力量供给主要是基于社会主体意愿来实现的,这就决定了它是极其不稳定的一种“制度外”供给补充,而且社区小学建设需要一次性几百万的资金投入,对于一般的社会力量来说数额巨大,难以承受。诸城本地采取了鼓励各类大型企业和个人援助建设的措施。但是相对于全市205个农村社区来说,大型企业的数量是有限的,这些企业和个人的援助投入相对于数量巨大的农村社区小学来说只是杯水车薪。

4 结论与讨论

本文的理论价值在于从使用者角度来考察乡村基本公共服务设施(小学)的使用状况,从供给和需求两个角度对设施的使用状况的成因进行解释,进而丰富了乡村公共服务设施的研究成果体系。得出的结论是:(1)乡村基本公共服务设施配置应更加关注使用者的主体特征和需求,采取自上而下和自下

而上相结合的思维与策略,因地制宜、因时制宜地布局基本公共服务设施,最终达到乡村公共服务的“供需均衡”。(2)宏观经济转型和制度变迁塑造了乡村公共服务设施配置的外部环境,特别是分税制改革重塑了不同政府间的财税关系,造成基层政府“权责不对称”,县镇二级政府难以负担庞大的公共服务支出。(3)为了保证乡村小学设施的有效供给,在实行“以县为主”管理体制基础上,需要厘清各级政府职责,加强省级政府财政统筹,强化公共财政的支撑,防止公共责任转移到私人部门。^[5]

参考文献 References

- [1] 胡畔, 谢晖, 王兴平. 乡村基本公共服务设施均等化内涵与方法——以南京市江宁区江宁街道为例[J]. 城市规划, 2010(7): 28-33.
HU Pan, XIE Hui, WANG Xingping. Connotation and method of public facilities equalization in rural areas: with Jiangning street of Jiangning district in Nanjing as an example [J]. City Planning Review, 2010(7): 28-33.
- [2] 罗震东, 韦江绿, 张京祥, 等. 高度城镇化地区的城镇化意愿研究——基于常州市区的调查[J]. 上海城市规划, 2014(3): 35-42.
LUO Zhendong, WEI Jianglv, ZHANG Jingxiang, et al. Urbanization desire of rural inhabitant in highly urbanized area: based on the investigation of urban area of Changzhou City [J]. Shanghai Urban Planning Review, 2014(3): 35-42.
- [3] 栾峰, 陈洁, 臧珊, 等. 城乡统筹背景下的乡村基本公共服务设施配置研究[J]. 上海城市规划, 2014(3): 21-27.
LUAN Feng, CHEN Jie, ZANG Shan, et al. Research on the configuration of basic public service facilities in rural areas in the background of urban-rural integration [J]. Shanghai Urban Planning Review, 2014(3): 21-27.
- [4] 肖晶. 城乡一体化背景下的志丹县公共服务设施规划研究[D]. 西安: 西安建筑科技大学硕士学位论文, 2011.
XIAO Jing. The study on urban public facilities planning of Zhidan county in the context of integration of rural and urban areas [D]. The Dissertation for Master Degree of Xi'an University of Architecture and Technology, 2011.
- [5] 王勇, 李广斌. 乡村衰败与复兴之辩[J]. 规划师, 2016(12): 142-147.
WANG Yong, LI Guangbin. Decline and Revitalization of Countryside [J]. Planners, 2016(12): 142-147.