

乡村治理探索和农村公共服务供给

◇ 罗万纯

提高农村公共服务供给水平和质量,对改善农村生产、生活条件,缩小城乡差距,全面建成小康社会有重要作用。近年来,地方进行了一些乡村治理探索,对促进农村公共服务发展发挥了积极作用,总结这些地方探索及其对农村公共服务供给的影响具有重要的现实意义。

当前农村公共服务供给面临的主要问题

通过不断加大投入,当前农村公共服务有了长足发展,农村基础设施不断加强,农村社会保障水平不断提高,教育、医疗条件不断改善。但是,当前农村公共服务供给还存在一些问题,和满足农村居民的多元化、多层次需求还有一定差距。存在的问题主要体现在以下几个方面。

(一) 大部分村庄供给主体单一

村级公益事业是农村公共服务的重要组成部分。《关于开展村级公益事业一事一议财政奖补试点工作的通知》对村级公益事业建设责任进行了划分,跨村以及村以上范围的公益事业由各级政府负责,村内的水利、道路、环卫设施等公共服务建设主要通过“一事一议”筹资筹劳和集体经济组织投入解决。实践中,由于经济、社会发展状况不同,不同村庄的公共服务供给主体有一些差异。有些集体经济发达

的村庄,主要由集体经济组织提供公共服务;一些有大型私人企业的村庄,企业会提供一些资金帮助村庄修建道路、整治环境卫生等;一些民间组织发育较好的村庄,民间组织会参与公共服务供给;还有为数不少的村庄,税费改革以后,由于集体经济薄弱,又没有经费来源,公共服务供给主要依靠政府财政投入。供给主体单一是大部分村庄公共服务供给不足的重要原因。

(二) 政府投入不足

政府在农村公共服务供给中的主要责任包括制定和完善农村公共服务发展政策、承担公共服务支出责任、引导和监管其他农村公共服务供给主体等。政府可以直接提供农村公共服务,也可以向市场购买公共服务。2013年,《国务院办公厅关于政府向社会力量购买服务的指导意见》中提出,政府要把直接向社会公众提供的一部分公共服务事项,交由具备条件的社会力量承担,并由政府根据服务数量和质量向其支付费用。向市场购买服务,政府承担的公共服务供给责任并没有发生改变,只是改变了承担责任的方式。同时,由更专业的机构提供公共服务,服务水平和质量会得到很大提升。

虽然政府不断加大财政投入力度,但由于村庄数量众多,每个村庄的平均投入仍然很有限。而且,村庄获取财政支持的状况千差万别。根据中国社会科学院农村发展研究所“转型背景下农村公共服务

研究”项目组的调查,被调查的46个村自2006年以来的5年里上级政府下拨的专项资金合计23661.43万元,平均每个村514.38万元,但其中有8个村在5年里没有分配到任何专项资金,有6个村仅得到1-10万元,有12个村分配到了10.5-100万元;超过平均值的只有7个村庄,其中4个村得到的专项资金多于2000万,最高者达8560万。村庄获得财政支持状况常常取决于村干部的个人能力。由于财政支持差异大,村庄发展失衡现象普遍存在。

(三) 农村居民参与积极性不足

农村公共服务供给需要农村居民的积极参与。例如,对于村内道路建设,需要农村居民参与筹资筹劳;对于村内环境卫生服务项目,需要农村居民对家里垃圾进行分类,并把垃圾投放到垃圾桶或其他固定投放点。从目前情况看,农村居民参与农村公共服务供给的积极性还有待提高。这可能有几个方面的原因。一是行政村内不同自然村(村民小组)存在不同的利益诉求,在公共物品供给上很难达成一致意见。二是行政村范围较大,单个农村居民对公共物品供给的影响容易被忽略,都认为自己对整体没有影响或影响不大,最后导致“公地悲剧”的发生。三是政府提供的公共服务和农村居民的需求可能有一定差距。根据相关调查,农村主要公共服务项目根据农村居民的需求强度从高到低排序依次为合作医

疗、修路、安全饮水、水利设施、就业机会、农技服务、义务教育、文化活动场所、农村低保、职业技能培训、社会治安、法律服务、污水处理、垃圾处理、厕所改建、建沼气、防灾减灾（党国英等，2013）。如果不根据农村居民的需求来提供公共服务，农村居民的参与积极性就会受到影响。

（四）供给效率低

农村社会管理和行政服务也是农村公共服务的重要组成部分，供给效率有待进一步提高。主要体现在以下几个方面：一是有些村的村务公开没落实好，办理事项和办理流程没有向农村居民公开，农村居民不知道何时可以办理，如何办理；二是农村居民办理事项常常涉及县级、乡镇级、村级不同部门，跑很多次、很多部门也不一定办成；三是有些村干部由于没有接受过相关教育和培训，不熟悉业务，办事效率比较低。如何提高农村社会管理和行政服务效率也是有待解决的问题。

乡村治理探索及其对农村公共服务供给的影响

近年来，地方进行了一些乡村治理探索，这些探索在解决农村公共服务供给主体单一、政府投入不足、农村居民参与积极性不高、供给效率低等问题方面发挥了积极作用。

（一）引导民间组织发育增强供给力量

农村居民的公共服务需求多元化，单一的供给主体很难满足需求，引导民间组织发育增加供给主体可以增强供给力量。一些地区进行了探索，例如，广东省佛山市三

水区白坭镇2012年开始组建乡贤慈善会和家乡建设委员会等社会组织。该镇的祠巷村成功组建首个乡贤慈善会，筹得善款900多万元；西岸村成立首个家乡建设委员会，根据成员的特长、社会资源等分工成立了筹款、规划建设、质量监督等几个工作小组，为村庄建设出谋划策、出钱出力；凤果村和岗头村也通过这两个平台分别筹集到400多万和300万元资金开展村级文化活动中心建设及进行新农村建设提升工程。民间组织在推动和支持农村基础设施建设方面发挥了积极作用。

（二）设立专项资金稳定公共服务供给

村庄基础设施建设和运行，以及一些公共文化娱乐活动的开展都需要经费支持。政府财政支持是农村公共服务实现稳定供给的关键，也是缩小城乡公共服务差距的重要举措。2009年，成都设立“村级公共服务和社会管理专项资金”，当年对于每个行政村和涉农社区，村级公共服务和社会管理专项资金的额度都是至少20万元。到2015年，成都市县两级投入村级专项资金近58亿元，实施了123805个公共服务项目；融资5.8亿元，实施435个基础设施项目，大大提高了农村公共服务水平和质量。

（三）加强屯（村落）自治提高农村居民积极性

搭建适用不同范围农村居民的自治平台，加强屯（村落）自治，有助于提高农村公共服务供给效果。首先，由于屯（村落）内农村居民具有更为相近的文化和利益诉求，在公共服务供给决策中比较容易达成一致意见，更容易推动农村公共服务项目的开展。其次，由

于屯（村落）范围内农村居民人数相对较少，每个村民的影响会更突出，可以增强农村居民的责任感。

广西宜州、湖北秭归的一些探索取得了一定成效。广西宜州以屯为单位，通过屯级群众大会选出威望高、有奉献精神、处事能力强的1到2名农村党员代表、4到5名群众骨干代表组成屯级党群理事会，负责商议确定屯里经济社会重大事务。屯级党群理事会的建立对促进当地农村公共服务供给发挥了积极作用。例如，宜州市安马乡长期存在养蚕污染的问题，建立“屯级党群理事会”后，经过理事会成员挨家挨户做工作后，建起了蚕沙房，解决了养蚕污染的问题（王军伟，2013）。湖北省秭归县从2012年以来开展“幸福村落”创建工作，村务管理实行“村民委员会-村民小组-村落”三级构架，社会治理实行“村‘幸福村落’创建工作指导委员会-社区理事会-村落理事会”三级构架。村庄内不同性质、不同利益范围的公共事务，分别在建制村、社区（村民小组）、村落层面解决。由于充分考虑了利益、文化、血缘等各种因素，调动了农村居民的积极性，公共服务供给效果得到提高。

（四）设立公共服务中心（站）提高供给效率

由公共服务中心（站）集中在固定时间向农村居民提供社会管理和行政服务，可以提高服务质量。在具体操作上有多种模式。

一些地区在传统的“乡镇-行政村-村小组”治理模式下，通过单独或合并建立村级服务中心，推进公共服务进社区。

（下转121页）

不应该讲空头政治。如万里所说：“只要老百姓有饭吃，就是最大的政治。老百姓没有饭吃，就是最坏的政治！”“把人民生活、人民的民主权利放在第一位，这叫不叫政治？这才是最大的政治！”

近来，翻阅万里当年内部讲话记录，发现他多次用“穿不上裤子”来说道理。直到晚年，他谈到当年下乡调查被农民的贫穷所震撼，就多次说到一户农民全家五口只有三条裤子的情况。早在1979年3月，他在一次考察中说：“我们说共产主义是天堂，如果天堂穿不上裤子，吃不上饭，老百姓去不去呢？”1981年初，万里痛批农口系统的部长思想僵化，顽固反对大包干，指示这些部长不要总是“坐

在大楼里对农民指手画脚，要下到农村去，看看农民在想什么、做什么”。7月中旬，万里在国务院第二会议室听这十几位部长、副部长的下乡汇报。西南组汇报开始前，万里第一句话是：“贵州农民穿上裤子了吗？”读万里谈话，我们看不到引经据典，看到的都是大实话，从生活常识讲政治道理。探究农村改革进程，构成改革理论根基的，是生活的逻辑、常识的逻辑。

我发现，郁昭先生晚年心境，越发地通脱淡远，甚至空灵。这使得我想起欧阳修晚年所说：“一世之短，万世之长，其间得失，不待较量”。此时的郁昭先生，似乎人间是非成败，皆在有无之间。

最后岁月，郁昭先生似乎着意

于佛理。他曾推荐佛教六字真言，也开始欣赏佛教音乐。临终前半月，他在微信朋友圈里发《极乐世界是我家》。对我而言，歌中佛语不明就里，不知是哪句打动了，还是被音乐氛围所感染。但我相信，他一定被其中意蕴所吸引。据我所知，郁昭平生并无宗教情结，不仅无意于佛道，更无意于基督，也很少读宗教典籍。进入暮年，思想有此演变，令人遐思无限。人生在世，不知轮回有无，也不知天堂何在，但是，我们相信，赞美那些造福世间的仁人志士，赞美悲悯之心、刚正之节、果敢之气，是天道所归。

（注：在本文写作过程中，崔传义兄曾提出宝贵意见，特此致谢）

作者单位：国务院发展研究中心

（上接54页）

例如，浙江宁波在保留原有行政村体制不变的前提下，根据实际情况在若干行政村的范围内构建统一的服务中心，为辖区内的村民提供包括医疗卫生、社会救助、农业生产、劳动就业、社会保障、社会治安、文化教育、科技法律在内的各种服务（王一，2013）。一些地区在合并行政村的基础上建立公共服务中心来提供服务。例如，山东德州于2008年开始部署新型农村建设，把条件适合的若干个村合并成一个农村社区，建立社区服务中心，为辖区内村民提供医疗卫生、经济发展、社会保障、计划生育等多方面的服务。还有一些地区下移村民自治组织，在村小组（自然村）一级建立村民委员会，在行政村一级建立公共服务站。例如，广东清远在行政村一

级全面建立了片区社会综合服务站，把它作为乡镇人民政府（街道办事处）设在农村的服务管理平台，主要负责承接上级政府部门延伸到村级的党政工作和社会管理事务。这些地方探索通过建立公共服务中心（站）集中提供服务提高了供给效率。

一些建议

当前农村公共服务供给存在供给主体单一、政府投入不足、农村居民参与积极性不高、供给效率低等问题。一些地方进行了乡村治理探索，通过引导民间组织发育、设立专项资金、加强屯（村落）自治、设立公共服务中心（站）提高了农村公共服务供给水平和质量。

政府要鼓励地方在遵守国家相关法律法规的前提下，根据地

方实际情况进行乡村治理探索，探索中要重点关注几个问题。

一是要加强基层党组织建设，由党组织引导搭建适用于不同范围农村居民的自治平台，调动农村居民参与乡村治理和农村公共服务供给的积极性。

二是要协调好民间组织和自治组织的关系，对民间组织参与农村公共服务供给的范围进行规范和限定。

三是要建立相关机制确保农村公共服务中心（站）正常运转。

四是要创建有效机制确保根据农村居民的实际需求来确定政府农村公共服务专项资金用途，并探索简单有效的方式对资金使用情况进行监督。

作者单位：中国社会科学院农村发展研究所