

# 当前我国村级公共服务中存在的问题及对策

伍文龙 白佳佳

中共湖北省委党校 湖北武汉 430312

**摘要:** 在乡村振兴的时代背景下, 村级公共服务建设受到社会各界广泛关注。我国各地对村级公共服务建设的广泛实践, 获得了大量成功的经验, 但是仍然暴露出一些问题。服务总量不足, 规划缺乏前瞻性; 村级公共服务决策不科学, 需求表达缺失; 村级公共服务投入不足, 投资主体单一; 村级公共服务资金管理监督不力等问题仍然制约着我国村级公共服务水平的提升, 对此需要从服务供给, 资金来源, 监督管理和科学决策等方面进行完善, 助力乡村振兴。

**关键词:** 村级公共服务; 社会治理; 乡村振兴; 公共服务

## Problems and countermeasures in the current village-level public service in China

Wenlong Wu, Jiajia BAI

Hubei Provincial Party School of the Communist Party of China, Hubei Wuhan 430312, China

**Abstract:** Under the context of rural revitalization, the construction of village-level public services has received extensive attention from all walks of life. The extensive practice of village-level public service construction in various parts of our country has gained a lot of successful experience, but some problems are still exposed. Insufficient service volume and lack of forward-looking planning; unscientific decision-making and lack of demand expression in village-level public services; insufficient investment in village-level public services and a single investment entity; poor management and supervision of village-level public service funds and other issues still restrict the village-level public services in my country. To improve the service level, it is necessary to improve the service supply, source of funds, supervision and management, and scientific decision-making to help rural revitalization.

**Keywords:** village-level public service; social governance; rural revitalization; public service

### 一、 导论

公共服务是指政府及其所属的公共机构, 为实现社会公共利益, 满足社会公众需求而提供的一系列产品及服务, 与私人服务追求盈利、消费的竞争性和受益的排他性相比较, 公共服务更体现出“公共性”的特点<sup>[1]</sup>。农村公共服务是指为了满足农村发展、农业生产及农民生活需求而提供的公共设施和公共服务<sup>[2]</sup>。包括: (1)

基本公共服务; (2) 农业经济基本服务; (3) 基础服务。这些服务的提供主体主要是各级政府部门和第三部门(包括购买服务), 服务成本和费用大多来自国家转移支付和上级政府公共财政。而村级公共服务可以理解为落在村庄一级的农村公共服务。

学者们的研究多从实践案例入手, 用独特的视角和切入点分析制度、措施的效用, 总结经验。路政分析了村民视角下村级公共服务制度创新的效果, 认为村民年龄、文化水平和政治关注度对其是否知晓和参与村民议事会制度有显著影响, 提出应从强化制度宣传、提升村民民主治理意识、优化信息传递渠道和充分考虑村民个体特征影响等四个方面完善村民议事会制度。曾红萍通过考察了不同治理模式下农村小型公共品的供给效

### 作者简介:

伍文龙(1996—), 男, 汉族, 安徽芜湖人, 在读研究生, 研究方向为行政管理。

白佳佳(1992—), 女, 汉族, 河南南阳人, 在读研究生, 研究方向为行政管理。

率,发现村级自治治理模式下项目的决策、实施、监督均由村民及村级自组织完成,公共品的治理成本低、供给效率高、农民的满意度高<sup>[3]</sup>。在多元共治模式下,多元主体的分工协作实现了项目在基层社会的规范化运作,但却产生了治理成本增加、项目资金使用效率降低、农民满意度降低等治理困境。在资源输入背景下村级公共服务应该以农民为主体,将农民组织动员起来,充分利用农村社区社会资本<sup>[4]</sup>。丁国光则提出以村为单位打造财政资金整合新机制:以强化领导、部门协作、提高效率为重点,以改革创新为手段,打造资金整合的民生效应和长效机制。在综合文献材料的基础上,本文通过对学者已有成果的梳理,运用公共管理相关理论分析村级公共服务出现的问题并提出对策。

## 二、村级公共服务发展中出现的问题

近年来,村级公共服务工作逐渐成为各地基层政府改善民生的一项重要工作,普遍增加了对村级公共服务的投入,改善农村基础设施及生活设施,增加公共服务覆盖面,在村级公共教育、公共卫生医疗、公共安全及公共就业等方面都取得了比较明显的成绩。但总体上说,我国的村级公共服务还有很多不尽完善的地方。

### (一) 村级公共服务总量不足,规划缺乏前瞻性

随着经济社会的发展与生活水平的提高,村民对公共服务的数量及质量要求均呈上升趋势<sup>[5]</sup>。而且与此相对应的是,在中央政府与地方各级政府的三农支出中,最终落实到村级公共服务的比例并不高,而且村级公共服务规划也缺乏前瞻性。结果是村级公共服务不仅总量偏低,村级公共服务产品相对短缺,村级公共服务发展方向不明,可持续能力较低。全面建成小康社会之后,村民的生活水平都有了显著的提高,对公共服务的供给提出更高的要求,这就倒逼村级公共服务建设不仅要加大服务量的供给,也要注重保障质的提升。

### (二) 村级公共服务决策不科学,需求表达缺失

改革开放以来,我国村级公共服务供给实行的是所谓“供给主导型”的决策机制,即自上而下的农民参与缺位的决策机制。而作为村级公共服务对象的农民有其自身独特的公共服务需求。村级公共服务决策可能是根据基层政府领导偏好或功利原则,甚至是拍脑袋缺乏调研决定的,很难体现农民的真实需求。这就导致村级公共服务决策在执行时与农民的需求难以衔接,涉及农民切身利益的公共产品供给短缺,而政府提供的一些公共服务可能被闲置,造成资源浪费,降低了农村公共产品的供给效率。

尤其是在当前我国农村地区快速发展的时期,农民对于公共服务的需求变化很快。例如有些村民在政府提供的农村居民养老保险、医疗保险之外,开始参保商业养老保险和医疗保险,反映了当前我国农民的公共服务需求升级的趋势,开始追求城里人的标准。要对农民所表现出来的需求的层次、特点、倾向有深刻的认识和把握,重视发挥村级公共服务的作用。村级公共服务不仅是向农民提供公共服务,也在服务的过程中收集、分析农民新的需求、要求,及时的保障公共服务的在场和不缺席,发挥好社会主义制度的优势和先进性。否则,无法在政府、体制内得到的服务就会像市场、社会需求满足,当然这也是村级公共服务的一个重要的方面。对于村级共公共服务需求升级变化最先做出反应的常常是市场经济组织,从养老院到商业养老保险等。资本不会放过任何一个商机,政府要做的不仅是规范相关行业的正常运行,同时也要入场,保障不被市场所欢迎的或者拒绝进入市场的村民的权益,发挥好政府兜底的作用。有条件的村民可以去更好的商业服务,但是基本村级公共服务不能缺席。村级公共服务对于需求变化的感知应该是及时的,也应该是尽快做出反应的,这就要求村级组织的成员要有乡土情怀、有责任感、担当感,愿意站在村民的立场上为村民发声。

### (三) 村级公共服务投入不足,投资主体单一

美国政府对农村公共服务的财政支持相当于GDP的10%,日本是15%-17%,即使连印度这样的发展中国家也达到了11%。占我国人口一半以上的农民代表着中国最大的社会群体,农村应当是各级政府最需要关注地方。我国的社会事业发展与社会治理的应重点关注农民和农村,增加对农民和农村的财政投入,特别是农民急需的社会事业公共服务。然而,各级政府的投入更多地集中在农村公共设施方面,而与农民生活密切相关的社会事业公共设施投入严重不足。例如2015年,中央财政只是安排30.7亿元支持农村综合改革示范试点工作。中央财政支持11个省份的10.9万个行政村开展农村公共服务运行维护机制试点,这样的财政支持只能说是杯水车薪。有的地方的社会事业项目资金,除了小部分投向公共教育外,村级公共文化体育、公共就业服务、公共卫生医疗等明显投入不足,导致广大农村人口无法平等共享改革开放的成果,影响了全面小康的进程。另一方面,国家有限财力与农村公共服务的巨大需求形成落差,引入社会和市场投资村级公共服务能一定程度缓解这种情况。积极构建多元化的村级公共服务供给模式,引入企业、

社会组织或个人志愿者等合法的村级公共服务设施供给主体,需要财政资金发挥导向作用。

#### (四) 村级公共服务资金管理监督不力

当前的村级公共服务不仅缺乏专门用于村级公共服务的专项资金,而且缺少经费投入的持续增长机制,村级公共服务与管理社会融资机制滞后,旨在提高村级公共服务专项资金利用效率的监管机制也运行乏力。结果是原本紧缺的资金运行效率低下,甚至于跑冒滴漏,产生其他严重问题。村级公共服务资金管理首先要明确的是监管主体和监管主体的责任。村级公共服务资金的监管主体应当是村“两委”,监管责任就是要保证资金的合理使用。作为村级公共服务资金的使用和监管主体,村“两委”应当尽力拓展村级公共服务的资金来源,监管村级资金的使用,建立相关规章制度。

### 三、村级公共服务发展的对策

(一) 加大村级公共服务量的供给,发挥财政引导作用

村级公共服务的服务对象是农村、农业、农民。长期以来,村级公共服务的重点放在农业基础设施建设上,并取得了相当的成就。但是对于农村环境整治和农民生活服务供给有限。农村普遍存在缺少文化生活的的问题,娱乐趋向于低俗化、庸俗化,这就是缺少积极正面的村级公共服务的表现。建设乡风文明的社会主义新农村,不仅需要在生活保障上下功夫,更需要在生活方式上进行引导。财政对于村级公共服务的发展具有引导作用,对于以前投入薄弱的地方和今后需要提升的方面要发挥保障和导向作用。不仅要有公共基础设施,更要做好村级公共服务的文化“软”设施,修建农村书屋,组织文化娱乐活动,满足村民日益增长的,更高层次的需求。

(二) 畅通村民沟通渠道,实现村级公共服务与村民需求的更高效对接

村级公共服务要尊重村民的主体地位。中国农村各地差别很大,要尊重各地差异,发挥农民的首创精神。各地农村要根据自己的实际探索建立沟通顺畅的村民反馈机制,不断提高村民民主自治水平,减少领导个人主观因素在决策中的作用。

(三) 拓宽村级公共服务资金来源,更好实现村民权益

改革开放后的很长时期里我国仍然是传统的城乡二元体制,农村反哺城市,农业反哺工业。随着经济发展水平的提高,国家在2006年取消农业税,并且逐年提高

农业补贴的标准,同时从各方面加大对农村的公共服务投入,村级公共服务获得了长足的进步。但是仍有很大的不足,村级的公共服务投入仍主要是靠政府的财政资金,有些地方在财政不足的情况下采取多方筹措资金的方式进行,但是这也仅限于一些紧迫的事项,尚没有常态化的制度规范。

仅仅依靠政府的投入进行村级公共服务建设有很大的弊端。财政资金在村级公共服务建设中的行政损耗很大,在资金的审批和拨付上也要花费更长的时间,对于公共服务的事项规定也会更严格,而村级公共服务的事项往往很琐碎、零散且有季节性,如农田灌溉、池塘清淤、道路的修缮等。对于村里面的公共事项,村民是所有者也是维护者,村民出钱或者出力都是应当的,问题关键在于能否做到公平公正,让村民达成一致意见。在很多农村地区都存在乡贤为家乡捐款的情况,可以探索建立村级的公共服务基金,多渠道筹措村级公共服务资金,这对于增强村民的主人翁意识是有帮助的,村级公共服务的目的不仅仅是满足村民的需求,不仅仅是治民的需求更是育民的需要,提高村民对于村级事物的付出感、收获感、参与感、村民才会更有归属感,在提升村级公共服务的过程中提高村民参与村级事务的能力与积极性<sup>[6]</sup>。

(四) 加强村级公共服务资金管理,落实监管主体责任

政府部门需要做的是探索建立相关制度,并进行相关的监管,而尽量减少对于基层乡村事物的直接干预,给村民自治权留下足够的空间。因而要着眼制度设计,充分认识村级公共服务建设的长期性和艰巨性,加强对村级公共服务财政转移支付状况的跟踪,建立每个专项投资项目监督检查的长效机制和评估机制,定期进行监督检查,做到动态管理,并做好公共服务项目的绩效评估。

(五) 加强农村公共服务人才建设,发挥农民的主体作用

对于当前我国农村来说,最关键的倒不是资金的缺乏,在国家乡村振兴政策的大背景下,在农民收入越来越高的情况下,村级公共服务最缺的是相关人才。现如今时常看到东西部发达地区,基层公共公务员常常都是名校博士,而在中西部农村的村级组织,连普通本科毕业生都是很难留住的。以前常说“要想富,先修路”,在现代社会,要想富,得先有人才。只有村级组织留得住人,才能办得成事情,才能做好村级公共服务。

村级公共服务不是无源之水, 无根之木, 不能像以前农村支援城市一样让农村等城市的支援。村级公共服务建设要依靠农民, 相信农民, 支持农民, 引导农民, 发展农民。农民是村级公共服务建设的主人。做好村级公共服务, 不能没有农民的参与<sup>[8]</sup>。降低村委会的门槛, 提高村委会的民意基础, 加强村委会与村民的联系, 加强村集体的建设, 减少跑和要的思想。长期以来, 村级组织承担着大量的行政工作, 无形中成为基层政权组织的派出机构, 这与村委会的资金不独立有关, 既然资金来自政府, 那么理所应当执行政府的行政工作。村级组织作为村民自治组织在于政府部门进行对接时, 天然存在着底气不足, 自降身份的问题。但是从政治理论的高度来看, 政府部门是民意的执行机构, 而村委会则是村级民意的直接代表, 在人民民主专政的国家, 村委会的民意代表更为直接, 利益的代表性更为强烈, 更具有正当性。村级公共服务, 更多的应该是村民自我服务, 政府所应参与的是村民所能力局限不能自我满足, 为村民的自我服务提供资金、物资和人员支持。

#### 参考文献:

- [1]曾建勋, 许燕.政府购买公共科研服务研究[J].中国科技论坛, 2015(04): 30-34+40.
- [2]王小青.乡村政治精英与公共服务供给[D].华中农业大学, 2010.
- [3]王启东.推进基本公共服务均等化的制度安排[J].山东省农业管理干部学院学报, 2012, 29(03): 108-110.
- [4]曾红萍.乡村振兴背景下农村小型公共品治理模式研究——以成都市村级公共服务资金项目运作为例[J].南京农业大学学报(社会科学版), 2019, 19(05): 55-63+156.
- [5]李全彩.政府购买社会工作服务: 现状、问题与对策[J].社会福利(理论版), 2014(07): 21-26+20.
- [6]王文君.宿豫区乡村基层组织治理能力建设研究[D].辽宁师范大学, 2019.
- [7]廖敏.村级公共服务建设与发展的探索与思考——来自修水县黄溪村的调研[J].江西行政学院学报, 2013, 15(03): 13-16.