

乡村振兴战略下农村公共服务供给： 现实困境与路径优化

孙鹤汀,高 千

(山东科技大学 马克思主义学院,山东 青岛 266590)

摘要:农村公共服务有效供给因事关农民美好生活与农村共同富裕的实现,而成为理论界与实务界热议的重要话题。农村公共服务供给的有效程度,在某种程度上直接影响乃至决定着乡村振兴和共同富裕的推进实施。在乡村振兴战略实施背景下,农村公共服务供给存在着认知、结构和参与三大困境,集中表现在公共服务重视程度亟待提升、社会民生领域供给短板突出、公共服务参与路径缺乏等方面。解决措施应着重于从以党建为引领,重塑对农村公共服务供给的固有认知、补齐农村公共服务供给短板、拓宽农民公共服务政策参与渠道等方面推进,优化农村公共服务供给路径。

关键词:乡村振兴;农村公共服务供给;路径优化

中图分类号:D422.6

文献标识码:A

文章编号:1008-7699(2022)06-0088-08

一、问题提出与研究述评

(一)问题的提出

公共服务的有效供给是实现人民群众美好生活及社会公平正义的主要路径之一。我国脱贫攻坚任务如期完成,小康社会全面建成,已经摆脱了绝对贫困问题,“三农”工作重心转移到乡村振兴上来。乡村振兴是实现共同富裕的必经之路,农村基本公共服务均等化则是乡村振兴的重要前提与支撑。尤其现阶段我国正全面实施乡村振兴战略,公共服务的有效供给关系到社会主义现代化国家的建设以及农村共同富裕的实现程度。伴随着乡村振兴战略的全面实施,虽然农村教育、医疗、养老、文化体育等公共服务水平有了较大提升,但仍然存在着供给主体单一、供需结构不平衡等问题,严重制约着农村社会主义现代化进程和乡村振兴的全面推进。当前农村公共服务供给仍然是以政府自上而下的公共服务供给为主,其他主体如社会组织、市场组织、公民个人等仅处于公共文化供给的边缘或者外围,属于“旁观者”的角色,没有实质性参与到农村公共服务供给之中。这不仅导致农村公共资源浪费,也在一定程度上出现公共服务供给主体力量分散、资源不能有效整合的问题。为改变这一现状,将农村公共服务供给问题置于乡村振兴战略实施的宏观背景之下进行系统思考,对于分析当下农村公共服务供给困境与治理路径具有重要的现实意义与指导价值。

(二)研究述评

伴随着乡村振兴战略的实施,国家对农村公共服务供给的质量和水平也提出了要求。学术界基于农村公共服务供给对乡村振兴实施的重要作用,从不同的研究维度、研究立场出发,结合各自的研究内容进

收稿日期:2021-12-10

基金项目:山东省社会科学规划一般项目(11CSHJ05)

作者简介:孙鹤汀(1963—),男,河北辛集人,山东科技大学马克思主义学院教授,博士;高 千(1982—),男,山东泰安人,山东科技大学马克思主义学院副教授、硕士生导师,博士,本文通讯作者。

行了广泛而又深入的探讨。概括来讲,研究成果主要集中在以下几个方面。

一是关于公共服务供给理论的研究。农村公共服务供给的理论来源可追溯至西方公共服务理论,在19世纪末期德国社会学家Wagner最早提出“公共服务”概念。西方学者尝试从公共服务供给主体和供给模式等方面丰富公共服务理论,如法国学者Leon Duguit认为公共服务的实施主体是“那些事实上掌握着权力的人”^[1]。Robert Denhardt在反思和批判新公共管理理论的基础上提出了“新公共服务”理论,认为要实现公共服务供给主体多元化,必须建立和完善民众的需求表达机制,应该由民众的需求决定供给。^[2]

二是关于农村公共服务供给模式的研究。随着学术界对农村公共服务供给探索的深入,主要供给模式可以总结为三类:行政主导供给模式、市场主导供给模式、多中心供给模式。其中,多中心供给模式是学术界研究的焦点,普遍认为这一模式能够充分发挥政府、市场、社会组织的作用。如张菊梅认为“农村公共服务改革实践的基本方向是政府主导下的多元合作供给”;^[3]有学者认为,主体多元化使得政府、企事业单位、民间组织和公民个人之间各司其职、协同运转,在发挥各自作用的同时,又能够做到优势互补^[4]。

三是关于农村公共服务供给现状的研究。虽然我国农村公共服务供给取得了诸多成就,但是伴随着新的社会发展形势,农村公共服务供给也面对许多新问题、新考验。许丹认为影响农村公共服务高质量发展的首要因素是主体间缺乏高效联动与融通;^[5]梁向东、梁朋从供需结构偏差入手探寻农村公共服务供给落后的原因,认为过去我国的公共服务投入偏向于硬件设施,而对价值实现、精神追求方面的公共服务需求有所忽略,导致公共服务需求结构不平衡^[6]。谢晓红从供给侧改革的视角出发,指出农村地区公共服务与城市差距较大,虽然资金投入有所上升,但是投入总量与规模仍然无法满足需要,并受到资金配置效率偏低、财权与事权不匹配等因素的影响,导致公共服务供给仍存在较多短板。^[7]

四是关于完善农村公共服务供给的对策研究。针对这一问题,国内学者尝试从多种角度给出答案,杨林、杨广勇基于标准化建设的视角,运用数据模型分析评价公共服务的供给质量,针对性地提出了改进措施。^[8]刘伟忠着重强调基层政府力量在农村公共服务中的效力体现,认为政府要发挥其在农村公共服务建设中的统筹规划、政策制定和技术支持作用。^[9]梁健认为非政府组织应该在农村公共服务供给中发挥重要作用,希望通过发挥社会组织的作用推动基本公共服务均等化,改善供给主体单一的困境。^[10]

总体而言,上述多视角、多维度的研究成果无疑为探讨乡村振兴战略下农村公共服务供给困境与路径优化奠定了基础,但也存在着不够深入和全面的地方。主要表现:①研究视角上,当前的多数研究成果都是对农村公共服务供给现状、对策的单一探讨。而本文基于党的十九大提出的乡村振兴目标,把农村公共服务供给置于乡村振兴战略实施的背景之下,具有一定的视角创新。②研究内容上,当前研究成果多是理论层面上的逻辑推理,进行实证调研分析的较少。而本文则以实证调研为基础,通过全面审视农村公共服务供给中存在的问题,分析和挖掘现象背后的内在张力与深层困境。③研究目标上,当前成果多是从各自的研究角度提出一些原则或方向性的策略,可操作性不强。本文则明确提出了乡村振兴战略下农村公共服务供给优化的思路措施和具体路径,并由此构建了本文研究的立足点和着力点。

二、农村公共服务供给基本范畴与理论依据

(一)农村公共服务供给的基本范畴

一般来讲,农村公共服务供给是指在农村社会地域范围内,为维持农村公共事务正常运转,政府、自治组织、社会组织、第三部门、农民个体等多元主体提供人、财、物、关系、资源的活动。这些活动不具有排他性和竞争性,并与农民生产生活紧密相连;就供给内容来看,不仅包括提供人、财、物等各种有形的服务,还包括提供的关系、网络、权力等各种无形的资源。现就农村公共服务供给主体、供给结构、供给方式等基本范畴展开具体说明。

1.农村公共服务供给主体。顾名思义,农村公共服务供给主体是指能够为农村公共事务,如文化、教育、医疗、基础设施建设等直接或间接提供产品或服务的组织或个人。具体到农村地域范围内,农村公共服务供给主体主要有基层政府、农村自治组织、社会组织、第三部门与农民个人等。随着农村经济社会的发展,尤其是实施乡村振兴战略以来,农村社会在经济发展、民主政治、社会进步、生态文明、文化振兴等方面均取得了巨大进步,同时也需要提供更为多元化的公共服务。这就需要发挥政府、农村自治组织、社会组织、市场组织和农民个人等多元主体的优势和长处,加强主体之间的协同联动,形成农村公共服务供给的强大合力。

2.农村公共服务供给结构。农村公共服务供给结构是指在供给主体提供的一系列公共产品和公共服务中,根据农民实际需求意愿,对各主体提供的产品与服务形成先后需求排序,每一种产品或服务占据所有主体提供所有产品、服务中的比例。由于农村社会医疗、教育、基础设施、文化场馆等公共服务供给状况不同,形成了不同的供给结构。一方面,与农民生产生活密切相关的医疗、教育、农业技术、基础设施等服务供给相对不足;另一方面,与农民生产生活联系不够紧密、需求程度处于次要地位的农村书屋、文化馆、体育设施等公共服务,由于利用率较低出现闲置或浪费的现象。

3.农村公共服务供给方式。农村公共服务供给主体的类型和特征,直接决定着农村公共服务供给方式。大致来看,农村公共服务供给方式可以分为政府供给、合作供给和社会供给三类。政府供给是指农村公共产品或公共服务是由政府直接或间接提供的。一部分公共服务由政府直接提供,如为维护国防安全和社会治安需要的装备设施等;一部分公共服务是政府利用市场机制,引导其他主体参与提供,如自来水、煤气、电力等。合作供给是指通过公共物品和私人物品的有效联合,向社会提供公共产品,如政府在批复地产商楼盘时,要求地产商同时承建中小学校舍。社会供给是指由社会组织或公民个人向社会提供公共物品的方式,具有非政府性、自愿性的特征,如提供紧急救援服务的民间组织“蓝天救援队”、提供农业播种与收割服务的专业合作社等。

(二)农村公共服务供给的理论依据

1.协同治理理论与农村公共服务供给

一般而言,协同治理是指多元主体通过运用各自的关系资源,采取不同的方式与手段,彼此之间协商合作,共同参与到公共事务治理中来,以最大效力增进公共利益。具有治理主体多元性、权威来源多样性、自组织协调性和治理方式多样化等特点。

农村公共服务供给与协同治理理论在一定程度上存在着契合之处。伴随着农村社会城镇化、市场化进程的加快,农村社会组织、农民个体等多元主体越来越多地参与到公共事务中来,形成了多元化的主体格局。事实上,鉴于政府财政限制、治理失灵等方面的局限,农村公共服务供给需要政府、社会组织、公民个体等协同合作,通过多元主体合作共治,实现农村公共服务的有效供给。

2.结构功能主义与农村公共服务供给

结构功能主义是当代西方政治学领域中重要的分析工具之一。把社会看作是具有一定结构的整体系统,每个结构均对应着一定的功能,正是由于这些功能的存在,使得政治体系得以有效运转。第一个运用政治体系对政治生活进行分析的是美国政治学家 David Easton,他认为政治体系由政治共同体、制度规则和权威力量三部分组成。^[1]笔者分析发现,农村社会政治生活也包含这三部分内容,二者存在一定的契合性。农村社会是由乡镇政府、村民自治组织、社会组织、市场组织以及村民个体组成的共同体,制度规则既包括农村社会中正式的制度规范,也包括农村社会文化传统和风俗习惯等非正式规范。由于农村社会共同体构成的多元化,决定了权威力量来源的多样性,如政府、村委会、社会组织、村民个体等,这为实现农村公共服务供给主体多元化提供了可能。

三、农村公共服务供给的现实困境:基于实证的调研分析

(一)农村公共服务供给的实证调查

为分析总结乡村振兴战略下农村公共服务供给的现实困境,本文进行了实地调研。文中所使用的分析数据来源于笔者2020—2021年度,在山东、河南、黑龙江、浙江、贵州、青海等省区开展的农村公共服务供给现状专项调研。依据各地区农村经济发展水平,传统文化习俗,政府与各类公共服务组织的财政、服务能力等方面的差异,在各省随机抽取济南市莱芜区、青岛市黄岛区、安阳市滑县、宁波市象山县、铜仁市碧江区、西宁市大通县、哈尔滨市方正县等县市区进行调研,通过问卷、访谈与相关部门、人员座谈交流,梳理归纳当前农村公共服务供给存在的问题。

调研内容主要包括两个方面,一是着重了解农村教育、医疗、文化、体育设施等领域公共服务供给的现状;二是在乡村振兴背景下,了解基层政府、乡村干部、社会组织等不同主体在农村公共服务供给中面临的挑战与机遇。

调研采用“县市区—乡镇—村庄—受访者”逐级抽样和随机选择相结合的方式。依次在济南市莱芜区选择牛泉镇、和庄镇、苗山镇,青岛市黄岛区选择张家楼街道、海青镇、大场镇,安阳市滑县选择王庄镇、枣村乡、桑村乡,宁波市象山县选择茅洋乡、泗洲头镇、石浦镇,铜仁市碧江区选择坝黄镇、和平乡、漾头镇,西宁市大通县选择桦林乡、桥头镇、青山乡,哈尔滨市方正县选择高楞镇、天门乡、松南乡等21个具有代表性的乡镇;然后在每个乡镇中依次选择3—5个具有代表性的村庄,对乡镇干部、村民、村干部、乡村精英、乡贤等群体进行了访谈,根据访谈结果,设计了调查问卷;最后在每个村随机选择30位村民进行问卷调查;共发放调查问卷2250份,剔除有效信息缺失或前后信息矛盾的问卷后,回收有效问卷2195份,有效问卷回收率97.6%。同时借助互联网和图书馆进行了相关资料和数据的查询验证,为本次调研的全面性和数据的准确度提供了重要保证。

(二)基于三大维度的农村公共服务供给困境分析

在掌握调研“一手”数据的基础上,分析发现在社会转型过程中,农村公共服务供给现实困境表现在多个方面,如供给主体有限、城乡农村公共服务投入差距较大、忽视公共服务的运营维护等。笔者认为,这些都是直接原因的外在表现,要透过现象分析农村公共服务内在的运行逻辑,从而挖掘现实困境产生的内在根源。结合上述调研中农村公共服务现实困境的外在表现,本文主要从认知、结构和参与三个方面加以探究。

1. 认知困境:公共服务重视程度亟待提升

对于农村公共服务而言,促进供给资源的有效整合与利用需要充分认识到其重要价值,然而当前由于对农村公共服务的认知不清,严重制约着基本公共服务均等化的实现。首先表现为忽视农民实际意愿的硬性思维。部分地方政府轻视农村居民的现实需求,为了完成公共服务供给任务,盲目借鉴模式成熟地区的供给建设方案,在本地区实行“一刀切”建设规划,设立不切实际的硬指标,“大水漫灌”式的建设造成了许多无效供给,浪费大量的人力、物力、财力,从而导致供给效率低下。

以“农村书屋”为例,虽然政府投入资金为农村配备了农村书屋,但村民普遍反映的问题是“仅是一个摆设,利用率不高”。为探究原因,笔者以“为什么不愿去农村书屋”一题进行调研(表1),结果显示,5.6%的村民认为自身文化水平较低,并且务农多年不认识几个字;16.3%的村民因为农活太多忙不过来,没有时间去农家书屋看书;有35.2%的村民表示缺少养生、育儿、养殖类的书籍,书籍种类单一;42.9%的村民认为书籍中的农业技术太过陈旧,不能及时更新,跟不上时代的发展。由此可见,在乡村振兴背景下,没有从农民自身需要出发,忽视农民的内在需求,是造成农村公共服务供给与需求脱节的重要原因。

其次,依赖政府投入而忽视社会组织等多元主体参与的惯性思维。改善农村公共服务供给水平需要

大量的资金投入,政府财政作为农村公共服务供给资金的首要来源,无疑承担着主要责任。伴随着乡村振兴战略的实施,虽然政府财政逐年加大支农投入力度,但受制于农村人口、村庄基数大等因素的影响,具体到每个村庄的平均投入仍很有限,并且各个村庄通过项目争取财政资源的状况也千差万别。因此,仅仅依靠政府补贴无法满足农村公共服务的庞大资金缺口,必须在适当领域发挥市场与社会组织的作用。由于目前我国农村公共服务项目呈现出“盈利少、投入大、周期长”的特点,私营部门投资动力不足,而社会组织普遍具有“专业化程度低,服务能力不足、服务水平不高”^[12]的问题,在现阶段经济活动中往往较少参与公共服务建设。如何调动多元主体积极性,吸引民间资本与社会组织参与其中以缓解政府压力,成为当前亟待解决的问题。

最后,服务方式陈旧单一而缺乏多样化服务的惰性思维。在提供农村公共服务的方式上,地方政府往往按照上级部门的要求完成对基本健身器材等硬件设施的安装,但在使用、维护等方面却无人问津,对群众提出的如剪纸、种植技术培训、养生、保健等多元化需求也供给不足。如针对济南市、青岛市

表1 “为什么不愿去农村书屋”统计表(N=2195)

选项	人数	比例
文化水平有限看不懂	124	5.6%
配备书籍种类不齐全	772	35.2%
农业技术滞后,跟不上农业发展	941	42.9%
农活太多没时间去看	358	16.3%
合计	2195	100%

部分农村公共服务供给实际利用情况的调研发现,社区广场是大多数农村居民重要的休闲放松场所,时常能见到村民在此聊天、打牌、运动。^①与之形成鲜明对比的是,政府大力建设推广的阅览室、村史馆等场所利用率较低,多数处于闲置状态。^②究其原因还是在于政府实际工作中仍旧受到传统思维方式的制约,仅仅满足于发展经济却忽视开放社会情景中农民多元化的公共服务需求,没有认识到提升农村公共服务水平对推动乡村振兴的重要意义。

2. 结构困境: 社会民生领域供给短板突出

我国在城乡发展上采取差异化政策,由此加剧了城乡二元结构,影响制约着“三农”问题的解决。虽然近些年农村基础设施建设已经有了长足的进步,但是与城市相比,农村公共服务均等化仍明显落后,在供给总量不足的同时供给质量也难以保证,农村公共服务供给还存在一定的短板。

虽然农村基础教育资金投入不断加大,硬件设施建设逐步落实到位,但是与本地区城镇教育相比,乡村中小学在资金投入、校舍环境、师资力量配置等方面仍差距较大。针对这一问题,正如铜仁市碧江区一乡村小学校长所说,“城镇学校资金投入占比明显高于乡村学校,我们经费非常紧张,仅能应付学校日常开支,开展综合素质教育活动仍比较少。”^③这一现状严重制约着乡村学校的高质量发展,进一步加剧了城乡教育差距,不利于乡村专业技术人才、致富带头人与农民经纪人等的培养,也因此从根本上阻碍乡村振兴的进程与建设步伐。

目前农村交通、通信等基础设施建设有了重大改善但仍有提升空间,从“能用”到“好用”还需不断升级,特别是网络基础建设远远没有满足农民现实需求。受制于经济发展的影响,农村社会环境治理力度长期落后于城市,面临“农业生产污染、农户生活污染、乡镇工业污染等生态问题不断恶化以及农村环境治理体系不完善、治理能力不足”^[13]等困境,不利于美丽乡村的建设目标实现,也极大地影响了农村居民生活的幸福感与满足感。正如哈尔滨市方正县一村民所说,“现在政府给村里投入很大,装了健身器材,修建了公共厕所,老百姓高兴得很,但仍存在环境卫生、管理维护方面的问题。”^④可见,在农村公共服务

① 笔者分别对济南市莱芜区一村民、青岛市黄岛区一村干部的访谈(访谈记录分别是20211002LHD、20211227ZHW)。

② 笔者对青海省民和县一村干部的访谈(访谈记录20200810SDH)。

③ 笔者对贵州省铜仁市碧江区一乡村小学校长的访谈(访谈记录20210508LGB)。

④ 笔者对黑龙江省哈尔滨市方正县一村干部的访谈(访谈记录20200621WCH)。

供给总量较低的情况下,政府对后续的服务管理投入不足,长此以往不仅会形成农村公共服务的短板,而且会使城乡发展差距越拉越大。

3. 参与困境:公共服务参与路径缺乏

在农村公共服务供给中政府的角色主要是服务提供者,农村居民则是农村公共服务的首位供给对象,是最核心的受益群体,但是在实际公共服务建设过程中,农民却并没有真正参与进来,往往被排斥在决策之外,相关机制的缺失使得农民的主体地位未能得到充分彰显。

一方面,村委会的“行政化”不能有效反映村民利益和诉求,导致村民参与积极性降低。受限于农村居民的整体素质与文化水平,村委会作为村民自治组织,发挥着传递农民声音、表达农民意愿的功能,但现实中,村委会与乡镇政府的关系并非制度规定中的“指导、支持和帮助”关系,而是“在运行过程中出现了偏离”^[14]。在部分集体经济发展欠发达地区,由于受自然、交通、资源等条件所限,在乡村建设中,村干部有需要乡镇政府支持和帮助的强烈要求。正如调研中贵州省铜仁市碧江区一村干部所说,“村里资金很少,遇到事情都得向乡上请示,不然我们工作就没法开展。”^①可见,村委会表现出一定的“行政化”和“依附性”特征,难以充分尊重村民的“话语权”,村民参与议事决策的制度不可避免的流于形式、走过场,以致不能有效激发村民参与的积极性、主动性。

另一方面,缺少能代表村民利益、诉求的组织或机构,导致村民参与不足。在公共服务供给中,因不了解农民真实、急切的需求,各服务主体在提供公共服务时往往与农民的实际需要出现偏差,提供服务不精准,导致资源浪费严重。针对“村里决定大事时,有无召开村民参加的会议”^②一题,调研数据显示(表2),仅有21.3%的村民认为每次决定都开会或经常开会倾听群众意见,

表2 “村里决定大事时,有无召开村民参加的会议”

统计表(N=2195)

选项	人数	比例
每次决定都开这样的会	179	8.2%
经常开	289	13.1%
很少开	862	39.2%
不开	706	32.2%
不清楚	159	7.3%
合计	2 195	100%

39.2%的村民认为很少开会研究重大事项,32.2%的村民认为不开,还有7.3%的村民表示不清楚是否开会。统计数据表明,三分之二的村民认为村里有重大事项时,不开或者很少召开村民参与的会议。这说明大多数村民没有参与到乡村公共事务决策中来,村民参与不足成为当前乡村治理过程中的一个重要问题。

另外,村民缺少沟通平台也是影响其参与的一个重要因素。农村基层政府对公共服务有关信息的宣传不到位,更新信息不及时,决策公布不透明,农民难以即时掌握准确的公共服务信息。而在了解到相关信息后,由于沟通平台的缺失也导致村民难以反馈对公共服务的评价,不利于政府及时调整政策、完善服务。

四、农村公共服务供给困境化解:实践策略建构

习近平总书记在2020年中央农村工作会议上强调:“必须看到,全面建设社会主义现代化国家,实现中华民族伟大复兴,最艰巨最繁重的任务依然在农村,最广泛最深厚的基础依然在农村。”^[15]党的十八大以来,我国大力实施乡村振兴战略,虽然工农关系、城乡关系发生了巨大变化,但从人民群众的需求来看,我国农村发展依然缓慢。尤其是在社会公共服务方面,仍然存在着城乡发展不平衡、不充分的主要矛盾。因此,如何破解农村公共服务供给困境问题,推动农村公共服务均等化就成为迫切需要解决的问题。

① 笔者对贵州省铜仁市碧江区一村干部的访谈(访谈记录20210502LDG)。

② 此处的“大事”指诸如村委会选举、村集体经济所得收益的使用、村公益事业的兴办等,需要村民会议讨论决定的事情。

(一) 党建引领, 重塑对农村公共服务供给的固有认知

一是进一步增强基层党组织在农村公共服务供给中的领导功能。基层党组织是我国农村社会建设与发展的领导核心, 在农村公共服务供给中理应发挥战斗堡垒作用, 通过总揽全局、协调各方汇聚各供给主体的合力。这就要求充分发挥基层党组织的领导核心和广大党员干部的先锋模范作用, 在实际行动中产生辐射带动作用, 通过发挥自身组织优势凝聚农村社会中各供给主体的力量, 增强农村公共服务的凝聚力、向心力。

二是针对当前农村公共服务供给方面存在的局限、有偏认识, 首先, 要更新观念, 树立现代思维方式。摒弃传统意义上的“被动式”接受观念, 转变为“主动式”供给观念。坚持问计于民、问需于民, 根据农村发展实际制定农村公共服务供给的方案政策, 提前谋划、精准研判。其次, 政府要发挥好在农村公共服务供给中的主导作用, 积极扮演好“引路人”“领导者”的角色, 提高农村公共服务的供给质量。坚持以人民为中心的发展理念, 一切从农民实际需要出发, 做到发展为了人民, 发展依靠人民, 增强农村公共服务供给的精准性和针对性。再次, 考虑到城乡公共服务供给的差异性, 政府要努力推进城乡公共服务均等化建设, 根据各地区城乡居民对公共服务的差异化需求, 增加公共服务供给的多样性, 全面推进城乡公共服务的统筹衔接。要建立健全社会基层公共服务供给网络, 充分调动农村居民参与的积极性, 促进服务项目实施落地。

(二) 破解结构困境, 补齐农村公共服务供给短板

随着乡村振兴战略的实施, 农民的物质生活、精神文化生活都有很大程度的改善和提高, 基本上能够满足村民不同程度上的需要, 但是距离人民群众的美好生活需要还有一定的差距, 仍需在教育、医疗等方面弥补农村公共服务短板, 以实现城乡协同发展。

第一, 实现供给主体的多元化。农村公共服务供给应克服主体单一、渠道有限的弊端, 探索构建“政府主导、多元联动、社会参与”的供给模式。对于基本的公共服务供给, 各级政府必须而且应当发挥主导作用, 提供基本公共服务, 确保满足村民的基本需求。以医疗卫生为例, 政府有义务保障人民的健康权, 尤其对贫困地区农民健康权的保护体现了平等和正义, 这也正是我国推进基本公共卫生服务均等化的目的和意义所在。^[16]对于非基本公共服务, 应鼓励支持企业、社会组织、公民个人等社会力量以不同形式方式参与其中, 提升服务本地区经济社会的水平, 实现合作共赢与共同发展。第二, 建立资金多元筹集渠道。首先, 在市场经济条件下, “政府的主要职能包括经济调节、市场监管、社会管理和公共服务”^[17]。因此, 政府财政作为农村公共服务支出的重要来源, 应该不断加大对农村公共服务的投入力度, 实现城乡公共服务一体化。其次, 积极争取本地区企业、社会组织、乡贤等社会力量对农村公共服务的资金支持, 多渠道增加教育、卫生等资源的有效供给, 增加财政支持, 弥补农村公共服务短板。另外, 借鉴西方国家的做法, 在一定范围内慈善募捐也是农村公共服务多渠道筹措资金的方式之一, 既可以面向个人, 也可以面向企业、社会组织等, 探索农村公共服务多元合作供给机制, 使农村公共服务得到快速、可持续发展。

(三) 多元共治, 拓宽农民公共服务参与渠道

第一, 转变公共服务理念。进一步牢固树立以人为本的发展理念, 农村公共服务供给的首要要求就是满足人民群众的多元需要, 应以人民群众最急需、最关心的服务需求为着力点, 提前谋划、未雨绸缪, 在提供公共服务的过程中践行“一切为了群众、为了一切群众”的宗旨。通过提供多样化的产品和多类型的公共服务, 让人民群众的多元需求得到满足, 增强人民群众的获得感、幸福感。第二, 健全农民需求表达渠道。要精准识别当前农民对公共服务的不同需求, 完善农民需求的表达渠道就成为必然选择。在乡村振兴战略实施背景下, 村民的服务需求更加复杂多样, 在表达渠道的建立上, 应同步完善自上而下的“需求—收集”渠道和自下而上的“问题—反馈”渠道, 在实施过程中应通过座谈、交流、问卷、微信等进行民意调查, 拓宽村民参与渠道, 以便快速、精准地掌握村民多样化需求。第三, 公共服务供给要精准施策, 以符合农民需求为原则。在公共服务供给中, 增强供给的精准性和实用性, 针对不同农村群体提供个性化服

务,避免大水漫灌、贪大求全造成的资源浪费。如为农村老人、留守妇女提供养生、保健服务和积极向上的娱乐文化活动;为农村儿童开展送教上门、安全教育、心理疏导等关爱服务活动。

实现乡村全面振兴,固然受到多个方面的影响和制约,其中农村公共服务的有效供给是不可忽视的重要方面。农村公共服务的有效供给状况,在某种程度上影响乃至决定着乡村振兴的实现程度。在正确认识当前农村公共服务供给困境的基础上,有针对性地采取差别化的方法策略,因地制宜,才能实现农村公共服务有效供给,进而助力乡村全面振兴。

参考文献:

- [1] 莱昂·狄骥.法律与国家[M].北京:中国法制出版社,2010:23.
- [2] DENHARDT R.Theories of public organization[M].Belmont,CA: Wadsworth Publishing,2014: 2.
- [3] 张菊梅.农村公共服务供给的模式与革新[J].南昌大学学报(人文社会科学版),2021(2):77.
- [4] 高千,张英魁.乡村振兴战略下乡村治理主体冲突及其化解策略[J].宁夏社会科学,2019(6):131-139.
- [5] 许丹.中国农村公共文化服务高质量发展——基本内涵、问题清单与行动框架[J].社会科学研究,2021(5):115-123.
- [6] 梁向东,梁朋.推进基本公共服务均等化 实现经济社会协调发展[J].中国党政干部论坛,2019(9):66-70.
- [7] 谢晓虹.供给侧改革视角下我国农村公共服务机制的完善[J].哈尔滨师范大学社会科学学报,2019(3):26-29.
- [8] 杨林,杨广勇.基本公共文化服务供给质量评价及其改进——来自山东省的实践[J].山东社会科学,2020(2):105-111.
- [9] 刘伟忠.农村公共服务供给的共同生产:一种对传统供给方式的超越[J].青海社会科学,2020(4):99-105.
- [10] 梁健.农村公共服务供给中的公共性生产逻辑[J].华中农业大学学报(社会科学版),2022(3):119-127.
- [11] 戴维·伊斯顿.政治生活的系统分析[M].王浦劬,译.北京:华夏出版社,1999:201.
- [12] 王浦劬.政府向社会组织购买公共服务研究:中国与全球经验分析[M].北京:北京大学出版社,2010:67.
- [13] 翁艺青,黄森慰,黄可扬.环境规制、农户意愿与农村环境治理体系现代化[J].世界农业,2021(11):84.
- [14] 朱光磊.当代中国政府过程[M].天津:天津人民出版社,2008:117.
- [15] 习近平.在中央农村工作会议上的讲话[N].人民日报,2020-12-30(01).
- [16] 韩冬.农村贫困地区基本公共卫生服务均等化的困境与法律保障研究[J].农业经济,2021(3):90-92.
- [17] 青连斌.找准促进公共服务均等化的着力点[N].中国青年报,2012-10-8(03).

Rural Public Service Supply Under Rural Revitalization Strategy: Realistic Dilemmas and Path Optimization

SUN Heting, GAO Qian

(College of Marxism, Shandong University of Science and Technology, Qingdao, Shandong 266590, China)

Abstract: The effective supply of rural public service has become a hot topic in theoretical and practical circles because it is related to the realization of the farmers' good life and common prosperity in rural areas. To some extent, the effectiveness of rural public service supply directly affects and even decides the implementation of rural revitalization and common prosperity. In the context of the implementation of rural revitalization strategy, three dilemmas, concerning cognition, structure and participation, are found in rural public service supply. They are mainly manifested in the urgent need to improve the importance of public service, the prominent shortage of supply in social and livelihood areas, and the lack of ways to participate in public service. We can take measures under the leadership of the Party, including reshaping the inherent cognition of rural public service supply, making up the shortcomings of rural public service supply and widening the channels for the farmers to participate in public service policy, etc., in order to optimize the path of rural public service supply.

Key words: rural revitalization; rural public service supply; path optimization

(责任编辑:魏 霄)