

【社会现象与社会问题研究】

公共服务优先安排视域下农村基层治理体制的重构路径^{*}

李华胤

摘要:农村基层治理体制是距离农村居民最近的治理层次,也是提供服务的体制层次。我国农村地区公共服务一直是通过行政体制通道进入农村社会的。实现农村地区公共服务优先安排的关键在于打通自上而下的体制通道,建立以服务为重心的体制。体制越接近于农村基层,其服务性就越强。广东省清远市以服务为导向,从基层单元体系重组、体制职能重构、服务重心下沉、服务事权下放等方面切入,对农村基层治理体制进行重构,建立了以“乡镇公共服务中心—片区党政公共服务站—行政村(村委会)公共服务站—村落服务代办员”为核心的服务性治理体制。这一改革的重要价值在于将服务前置到一个合适的治理单元,这个单元既能近距离提供服务,也可以兼顾服务的规模效应与服务质量,均衡体制的行政与自治功能。实践证明,清远市农村治理体制改革增强了治理体制的服务功能与能力,对新时代实现“以体制创新破解公共服务优先安排”具有重要价值。

关键词:公共服务;优先安排;服务下沉;体制重构;服务性体制

中图分类号:D63

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2020)03-0092-08

农村公共服务的振兴既是乡村振兴的主要内容之一,也是推进乡村振兴的重要基础。2018年12月召开的中央农村工作会议上,习近平总书记强调:“坚持农业农村优先发展,推进新一轮农村改革,加快补齐农村基础设施和公共服务短板。”农业农村部韩俊部长认为,“农业农村优先发展,必须要实现四个优先”。其中,“在公共服务的安排上要优先”是“四个优先”之一。2019年中央一号文件再次指出,“农业农村优先发展,提升农村公共服务水平,优先安排农村公共服务”。与城市人口的集聚性、规模性有所不同,农村人口的集聚性不强、分散性大,如何在地域广袤、人口相对分散的社会条件下实施农村公共服务优先落地已成为当前农村社会治理的一个重要难题。鉴于此,本文以广东省清远市“农村综合改革”的实践为经验基础,从服务与体制的关系入手,寻求“以体制创新破解公共服务优先安排”的优化路径。

一、文献回顾与问题提出

农村公共服务与农村基层体制的关系问题是国内外相关领域学者广泛关注的热点问题,无论是在理论研究层面还是在地方实践方面,关于此论题都涌现出许多颇有借鉴价值和启示意义的研究成果。公共服务是地方政府的主要职能,也是衡量地方政府工作绩效的主要指标之一。国外学者侧重于公共服务体系的创新研究,具体体现在三个方面。第一,合并基层建制单元与政府供给。西方国家在工业化和城市化进程中,为了增强公共服务的规模效益,采取的主要措施是减少基层建制单元数量、扩大单元规模。1950—2007年,英国的基层单元减少了79%,德国的减少了41%,比利时的减少了75%,瑞典的减少了87%,法国的减少了5%。^①1888—2007年,经过三次大合并,到2010年日本全国市町村1753个,其中783个市、970个町村。1932—1987年,

收稿日期:2019-11-01

^{*} 基金项目:教育部人文社会科学研究青年基金项目“乡规民约与农村基层治理法治化的对接机制研究”(16YJC810011);中央高校科研基本业务经费项目“乡村振兴视野下村民自治有效与单元有效的关系研究”(CCNU18XJ010)。

作者简介:李华胤,男,华中师范大学中国农村研究院讲师,硕士生导师(武汉 430079)。

美国乡镇数量减少了 16.45%,其合并建制背后的主要原因是促进行政和服务专业化。^②通过合并基层建制单元,扩大基层治理规模,“能够雇佣到职业化和专门化的公共管理人才”^③,在合并后较大的单元体制下由政府统一供给公共服务,可以提高公共服务的规模效益。第二,建构多元主体参与的服务体制与多元供给。20 世纪西方学界掀起一场政府改革浪潮,学者们普遍支持政府角色由管理者向服务者转变,政府不再是唯一的公共服务主体,同时支持建立服务供给的市场参与体制、社会参与体制。奥斯本和盖布勒(2006 年)在《改革政府》中提出了 36 种公共服务供给方式,萨瓦斯(2002 年)提出了公共服务的 10 种制度安排,萨拉蒙提出“政府要与非营利部门建立真正的公共服务伙伴关系”^④。他们的核心思想都是建构包括社会、市场在内的多元主体参与公共服务供给的体制。第三,地方自治与服务自给。农村公共服务也可以通过需求主体的自组织和参与,建构一种共同利益体制,自主供给小型服务。扩大建制规模并不一定能够带来服务效率的提高,小型社区的服务自治自给往往有着更高的效率和回应。^⑤

与国外研究不同,国内研究者更为重视微观和具体层面的现实问题,侧重于有关公共服务创新机制的探索研究。具体体现在三个方面。一是创新公共服务治理机制。针对目前依托项目制的公共服务带来的碎片化、分散化现象,既可从“信任机制、协调机制、整合和维护机制”入手对公共服务进行整体性治理,以提高服务供给有效性,^⑥也可以信息技术驱动技术化治理实现农村服务供给的整体性效应。^⑦二是建构多主体参与机制。近些年,国内相关领域学者普遍认为,农村公共服务供给已经不再是政府部门的“独角戏”,面对多样化的服务需求,公共服务供给主体也应多元化,必须建构以农民需求为本位、多元主体协同参与的治理机制。如有学者提出“构建农村基层公共服务设施共建共享机制”^⑧、“政府主导、社会协同、市场推进、民众参与”的“一主多元”差异化供给模式^⑨等思路。三是突出地方政府的服务职能。农村公共服务问题本质是体制性问题。要将服务重心下移,建构以服务为重心的基层体制。^⑩要下沉政府供给公共服务的权力,建立公共服务网格化供给体制。^⑪

国内外相关研究成果为确定和创新公共服务的

单元、主体、机制、过程等提供了许多有益启示,但尚无法回答以下三个基本问题:(1)西方国家都在通过扩大建制规模来提高公共服务的供给效益,为何中国有一些地方反而在缩小规模呢?(2)西方国家强调市场、社会等多主体参与公共服务供给,并通过多主体供给模式提高服务效率,但是对于市场主体较少、社会组织发育尚不成熟的中国农村而言,如何提升服务有效性呢?(3)通过单一性、局部性的过程、机制、主体等方面的创新,可以解决中国城乡二元结构体制下产生的城乡公共服务差距这样一个历史性、全局性的难题吗?自改革开放以来,我国农村公共服务一直通过行政体制通道进入农村社会,公共服务是农村基层治理体制的基本职能之一。因此,在公共服务优先安排战略下,农村公共服务是一个综合性、系统性的体制性问题。在人口集聚性低、分散性大的中国农村地区,如何依托并重构当前体制,使公共服务优先安排落地实施呢?本文将从体制路径入手探讨农村基层公共服务的有效性问题的。

二、清远市“服务重心下移”的创新实践、效应与逻辑

清远市地处粤北山区,地貌以低矮山丘、丘陵为主,地理条件较差。下辖 1022 个行政村,每个行政村的规模都较大,人口少则上千人,多则上万人。行政村地域面积大,下辖村民小组的数量较多,少则 10 多个,多的有 30 多个。由于地域面积大、居住分散、产权单位在自然村等因素,导致行政村自治难以运转,公共服务的获取难度大、效益低。2012 年,清远市发布《中共清远市委清远市人民政府关于完善村级基层组织建设推进农村综合改革的意见》,拉开了“农村综合改革”的序幕。^⑫

1. 重组农村基层建制单元

改革开放以后,以“乡镇—行政村—村民小组”为单元体系的农村基层治理体系主要表现为“乡政村治”,乡镇以下实行以村委会为基础的自治,这一治理体系所承担的主要功能是农村组织与整合、行政、自治。组织建设与自治是这一治理体系的最初的基本功能,值得注意的是 1998 年以后这一体制的行政功能逐渐增强,村委会忙于乡镇政府下派的各项行政事务,最多的时候高达 100 多项,村委会的行政功能逐渐强于自治功能。乡镇单元承担更多的服务功能,行政村单元主要负责承接和执行服务。也

就是说,农村公共服务供给、基础性公共设施建设、公共服务资金等通过“乡政村治”体制通道进入农村社会,但行政村单元的行政功能强于服务功能,导致服务呈现为一种简单的“行政输入与执行”,民众参与服务的程度也不高。

行政化渐强的行政村单元本身服务能力就不强,加之 21 世纪初“合村并组”后行政村的规模进一步扩大,拉大了承担服务功能的行政村单元与农户的空间距离,导致行政村的服务能力渐弱,自治也陷入了空转状态。要增强体制的服务能力,就必须突出体制服务性。为此,清远市首先对农村基层单元体系进行了两个方面的重组。第一,自治单元下移。按照便于群众自治、便于集体经济发展的原则,将自治的重心下沉至村民小组或自然村。或以一个村民小组或自然村为单位设立村委会,或以相邻的几个村民小组或自然村为单位设立村委会,开展村民自治。第二,服务重心下移。在行政村建制单元的基础上,或以一个行政村为单位设立一个片区,或以几个相邻的行政村为单位设立片区,作为乡镇的派出机构。经过重组之后,农村基层单元体系由原来的“乡镇—行政村—村民小组”转变为“乡镇—片区—行政村—村民小组或自然村”(见图 1)。片区是连接乡镇和行政村、具有服务功能的非正式治理单元,主要为片区内所有行政村的村民提供服务。其作为一个服务性治理单元,重点承载体制的服务职能,可以更加专一、近距离地对接农村基层的各项公共服务需求。

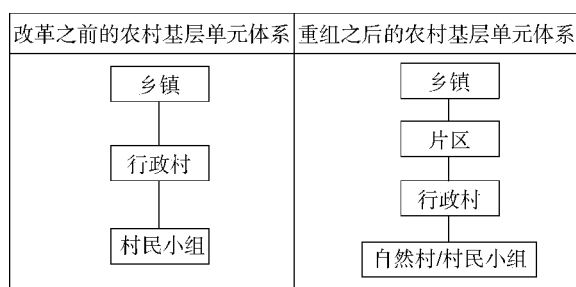


图 1 清远市农村基层单元体系的演变

2. 服务重心下沉

政府向民众提供服务追求的是低成本、高效率,高效的服务基于服务的规模化与有效的科层体系。与全国大多数地区一样,在改革前的清远市农村,服务的重心在乡镇,行政村作为乡镇的准行政机构,仅执行乡镇安排的服务项目或政策。乡镇作为农村基层政权,是距离农村最近的一级政府,也是公共服务

的重心所在。乡镇的适度规模是提升乡镇公共服务有效性的重要基础和关键。但改革开放之后,包括清远市在内的全国大多数地区的乡镇的建制规模一直在变动之中,变动的总体趋势是合并扩大。尤其是 21 世纪初的“合村并镇”,直接结果是乡镇数量减少,而乡镇的地域面积变大、人口数量增多。从全国来看,乡镇平均人口规模为 2.46 万人。随着乡镇规模的扩大,村委会或村民小组的规模也随之扩大。乡镇、行政村的规模扩大意味着增加了服务的供给半径、服务供给成本以及服务的获取成本。大规模的乡镇、行政村很难“实现农民群众的公共需求和乡村社会的有效治理”^⑬。加上农业税费改革后的乡镇体制改革中“公共服务性机构保留相对较少”^⑭,进一步弱化了乡镇的服务。

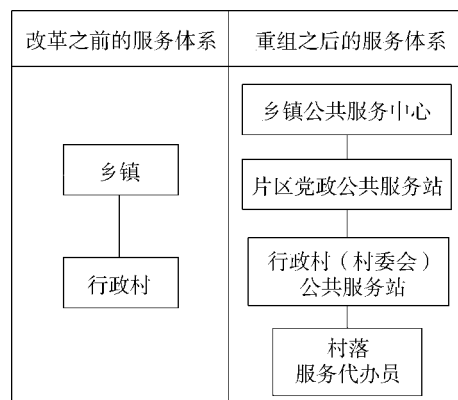


图 2 清远市农村公共服务体系的演变

在乡镇与行政村之间建立以“片区”为中心的行政化服务单元,虽然将服务的半径延伸到了“片区”,但与农民的空间距离仍然较大,农民获取服务的成本依然较高,服务的“最后一公里”难题仍没有得到彻底解决。为此,清远市进一步将服务下移至村一级,可有效直达“户”。把乡镇公共服务中心从乡镇政府中分离出来,成为相对独立的服务机构,受乡镇政府管辖。在片区成立片区党政公共服务站,作为乡镇政府和乡镇公共服务中心的派出机构。片区公共服务站、乡镇公共服务中心是乡镇政府的派出机构,由乡镇政府统一安排工作人员。同时,在设立村委会的行政村设立行政村公共服务站,对接乡镇、片区服务机构。行政村(村委会)公共服务站的工作人员由村委会自主招聘。但农民与行政村之间还有一级原生性较强的自然单元,即村落,这样的“村”基本都是单姓宗族聚居区。在这个自然单元建立“服务代办员”,由村民选举或村委会指定,专

门为村民办理各种服务事项。如此就形成了“乡镇公共服务中心—片区党政公共服务站—行政村(村委会)公共服务站—村落服务代办员”这一垂直性的服务单元体系(见图2)。改革后的垂直服务体系更加多层化,服务重心不仅下沉到距农民最近的“村”,而且将服务半径延伸到“户”。另外,沿着这一垂直服务体系,农民的服务需求也可以自下而上的方式向乡政府反馈。

3. 服务事权下放

农业税费改革之后,不再依赖于农村资源汲取的乡镇政权向上回收。一方面,乡镇不断合并撤销公共服务机构,精简公共服务人员,弱化了乡镇基层公共服务职能和服务能力;另一方面,与农民群众生活生产相关的公共服务的审批权和办理权基本都集中在县级各相关职能部门层面,农民往往需要花很大的成本去“找服务”。虽然后来在服务型政府建设理念下,各地区乡镇均设立了服务大厅,但所能供给的服务类型和数量都相对较少。地处山区的清远农村,仅仅依靠乡政府的服务大厅很难向分散化的农村基层社会提供有效的服务。

行政性服务往往体现为一种权力。只有把职能部门的服务事权与农民享受服务的权利进行衔接,才能保障服务有效的的基本前提。下沉了服务单元,前置了服务平台,还必须配置服务清单。因此,清远市进行了“服务事权下放”的改革。一方面,县级各涉农服务职能部门下放权力,将各项服务事项的审批权、办理权下放给乡镇公共服务中心。乡镇公共服务中心集合了社保、法律、国土、公安、税务、工商、林业、就业等300多项行政事务的办理。另一方面,乡镇公共服务中心结合实际进一步把与农村紧密相关的各项服务事项的办理权下放给片区。片区公共服务站集合了社保、工商、土地、法律、市场、金融等100多项事务的办理。行政村(村委会)公共服务站(或服务代办员)则扮演着“上下联通”的服务传递角色,主要负责接揽辖区内群众服务事项的受理业务,并定期将接揽的事项集中送至片区公共服务站或乡镇公共服务中心。待线上办理完结之后,再将服务结果反馈给农户。如清远市西牛镇高道片区公共服务站下辖3个行政村,有8位全日制工作人员。除了提供乡镇公共服务中心下放的各项行政服务之外,片区还提供市场服务、生产生活服务,如为辖区内股份合作社提供市场信息和天气信息,协助孵化

农业生产经济组织,为农民提供金融服务和生产资料采购服务。

4. 改革后农村公共服务的成效

评价一项改革主要看其治理绩效与客体满意度。清远市“服务重心下移”的改革将自治和服务的重心下移,把农村自治体系重构与服务体系重构结合起来,将服务和自治的重心前置到距离农民最近的一个单元,实现了自治落地和便于服务。从服务的客体来看,农民群众对这一重组改革非常支持,而且全程积极参与其中。从改革的治理绩效看,片区党政公共服务站、行政村(村委会)公共服务站、村落服务代办员等充分表明清远市农村“建立了专门的行政管理和行政服务机构,能够提供专业化、高效率的公共服务”^⑤。一方面,赋予了行政村村委会更多的服务功能,村干部的职能除了保证所在村的自治和行政工作,更多的是服务群众。清远市龙塘村公共服务站,根据7名村干部的不同分工,安排了不同的代办项目,涉及37个部门、667个行政审批事项和社会服务事项,为全村5500人代办各种证照等事务。另一方面,公共服务的半径扩大,公共服务的规模效应增强。以西牛镇服务站为例,该站服务人口达到了5.6万,服务辐射面积达到了233平方公里。通过村级公共服务站、服务代办员,服务半径延伸至“户”,基本形成了“纵向到底、横向到边”的公共服务治理格局,村庄公共服务开始有实有名,基层服务体系逐渐制度化、规范化和程式化。^⑥在这一服务体制下,各个层级服务机构也结合实际创新服务形式,如“项目申报制度、服务建设项目评奖制度、服务项目分期拨付与终期考核验收制度”等,进一步落实公共服务的优先性和长效性治理。

三、农村基层服务性治理体制的重构路径

清远市在农村综合改革中以服务为导向创新农村基层治理体制,实现了公共服务的有效性供给。这与西方国家“合并扩大基础单元”“多元主体参与”的路径截然不同,体现为一种体制重构路径,着重以建构服务性治理体制来实现农村公共服务有效性供给。

1. 职能重构,分离和强化体制的服务功能

农村治理体制承担农村组织建设、行政、自治、服务等多重职能,关切农村居民生产生活的方方面面。从发达国家已有的经验来看,体制越接近于农

村群众,体制的服务性越强。农村基层治理体制的一项重要职能是为广大农户提供必要的基本公共服务。位于体制末梢的基层政府是基本公共服务的提供者,是非基本公共产品生产的倡导者和参与者,为公民提供基本公共服务是其合法性的来源之一。^{①7}目前,农村这种以行政为核心功能的管理性体制的服务职能定位和服务职责定位双重缺失,是导致农村公共服务缺失的重要原因。^{①8}只有明确了体制的服务职能,才能实现体制的服务导向。与西方国家实行地方自治的体制有所不同,中国的行政体制一直延伸到农村基层,服务也沿着行政体制通道进入农村社会;为使基层治理体制更好服务群众,着重增强基层治理体制的服务性。当然,农村基层治理体制也具有行政功能,这是由国家在农村进行统一的行政管理需要决定的。但农村基层治理体制更多地应具有服务功能,这是由农民需要决定的。

清远改革的第一步就是从职能重构入手,在保留当前体制组织建设、行政、自治等功能的基础上,着力推进服务功能的发展和完善。将服务功能从日益行政化的治理体制中分离出来并加以突出和强化,一方面赋予了体制的服务性功能,另一方面赋予了农村基层干部的服务性职能。将服务从行政中剥离出来,使得农村基层治理体制从以往的以行政为导向转向以服务为导向。行政强调对上级组织负责的执行力,服务强调对服务客体负责的服务力。突出和强化体制的服务职能,不是弱化或虚化体制其他功能,而是服务与行政、自治等功能并重。服务不受行政压制,突出和强化服务、服务与自治协调,建构一种以服务职能为重心的服务性农村基层治理体制。这是清远农村体制职能重构的重要价值所在。

2. 单元重构,建立有效的纵向多层服务体系

西方发达国家最基层、最基本的地方治理单元是市镇、村镇、乡镇或村町,由于工业化带来较高的城市化率,大多数农村人口集中居住在村镇或市镇,整体而言,农村虽然地域广袤,但农村地区人口的集聚性仍然比较强。因此,通过合并基层建制单元,可以实现公共服务的集中供给,提高公共服务供给的规模效应。但是,中国的国情是当前城乡之间的公共服务差距依然很大,农村人口的分散性、分化性依然很强,在这样的条件下通过合并基层建制单元,很难提高公共服务供给有效性,反而会增加农民获取公共服务的难度和成本。另外,在西方国家,伴随着

较高的城市化发展,在村镇、市镇层面多元化的地方性社会组织、市场组织及自治组织的发育也比较成熟,有能力开展小型公共服务的自治。但中国农村的社会组织、市场组织的发展较为滞后,很难开展服务自治,公共服务的供给基本只能依靠政府,而政府的服务供给又依托行政体制通道。

自 1949 年以来,历次农村改革都给农村治理体制带来了或大或小的变化,但“服务依托体制进入农村”这一点一直没有变。无论是人民公社时期还是改革开放后,“国家为农村农民提供的各项公共服务、公共物品以及公共基础设施建设”一直通过科层化的行政体制通道进入农村。目前以“乡镇—行政村”为基础的单元体制既是行政管理体制,也是服务治理体制,只是行政强于服务而已。清远通过改革突出和强化了体制的服务功能,服务功能仅仅在距离农民较远的乡镇单元、行政村单元是不够的。服务功能要发挥作用,还必须要有与之相匹配和协调的服务结构。在服务导向下,服务的客体在哪一个单元层级,体制的末梢就应该延伸到哪一个单元层级。因此,对于清远农村来说,只有向下缩小单元规模。但囿于服务的体制性供给追求规模效应,居于自然单元(村落)与行政村单元之间的自然村或村民小组是比较合适的单元。将职能重构与单元重构结合起来,就形成了“乡镇(公共服务中心)—片区(党政公共服务站)—行政村(公共服务站)—村落(公共服务代办员)”这一纵向到底的多层级服务体系。这样就打通了服务进村入户的基层治理体制通道,并向服务的制度化迈进。

3. 组织重构,以专一性机构实现服务专业化

在职能重构和单元重构中建立一种距离农民群众较近的以服务职能为重心的农村公共服务性单元体系后,还需要专业化的、专门化的服务组织和服务人员。在日益现代化的当下农村社会,除了农户主体,还有各种经济组织,它们在日常生产和社会生活中有着多样化的服务需求。满足这些组织的多样化公共服务需求需要依赖以服务为专一职能的服务组织或机构。以往,农村服务组织或机构内嵌于“乡镇—行政村”体制之下,乡镇的服务组织或服务人员主要围绕乡镇政府的核心工作运转;在行政村甚至没有专门的服务组织或机构,往往由村干部代行服务。在公共服务优先安排下,服务优先于行政,并以能否及时有效满足农民群众的服务需求为检验标

尺。服务优先,服务的组织或机构也必然要优先设置,并且独立于政府行政组织,避免服务被繁重的行政所弱化。

围绕公共服务目标设立机构,是建立和完善乡村公共服务体系的基础。^⑨通过职能重构、单元重构,建立服务功能与服务结构相协调的基层服务性体系。要使这一体系运转起来,还必须注入动力。建设独立于行政组织之外的专门的服务机构或组织,是重组农村基层服务体系的催化剂和动力源。乡镇体制改革之前,乡镇政府机构的设立均考虑到了农村政治、经济、社会 and 公共服务等因素。“七站八所”则是应农村公共服务需要而设立,是专门化的服务机构。可见,在乡镇设立专门的服务机构或组织是有历史经验可循的。清远市在改革中不仅将乡镇公共服务中心从乡政府的行政中剥离出来,实现相对独立运行;而且延伸到村一级,在“片区—行政村—村落”3个单元层级分别设立服务机构。在片区建立党政公共服务站,在行政村建立公共服务站。乡镇、片区、行政村3个单元层级的公共服务站(中心)是一种纵向行政隶属关系,且均独立于“乡镇政府—行政村”这一行政体制。突出服务职能、下移服务单元、设立专门的服务机构或组织,为迈向专业化、专门化的现代服务体制奠定了组织基础。

4. 技术重构,以信息建构互动式服务网络

在服务导向下,对农村基层治理体制进行重构是基于一种行政逻辑,高效率 and 低成本的服务往往是建立在大规模的治理单元基础上。清远市将服务职能、单元层级、服务组织都前置到了一个距离服务客体较近的一个层级上。就理论而言,这种下沉性的服务路径与服务的规模化效应之间存在明显的矛盾。如何在实践上克服和缩小这一矛盾,是以服务优先理念对农村基层治理体制进行重构过程中需要考虑的重要问题。公共服务依托行政体制通道进入农村社会,往往以自上而下的行政管理方式向农村基层输入公共服务产品,这是传统的供给模式。这种模式往往以行政主体为中心,对服务客体的需求和参与等考虑较少,服务客体获取服务的环节多、成本也较高。

在现代信息技术逐渐向农村社会普及的当下,可以利用现代信息技术对公共服务的供给方式进行重构,促使公共服务从线下到线上、从传统的管理向现代的技术治理转变。清远市以服务优先为目标对

农村基层治理体制进行重构,在“乡镇公共服务中心—片区党政公共服务站—行政村(村委会)公共服务站”这一服务体制中引入现代信息技术。一方面,县涉农服务职能部门在打包服务事权下放到服务站的同时,也进一步明确和公布了办理事务所需的各种相关材料,并通过数字信息网络传输到农村公共服务站。这样,农民在办理具体事务之前就能知道需要准备的各种资料,从而尽可能避免多跑路、降低成本。另一方面,所有的公共服务事项均可在行政村(村委会)公共服务站、片区党政公共服务站、乡镇公共服务中心通过线上传递进行办理。最重要的是,村落公共服务代办员将收集到的服务需求传递到行政村(村委会)公共服务站,再通过信息传输网络将汇总后的农民服务需求向上传递给县级各职能部门,为公共服务的精准施策提供数据支撑。通过技术重构,进一步激活了“乡镇—片区—行政村—村落”这一服务体系,形成了自上而下与自下而上相结合的互动式服务网络。

综上所述,在公共服务优先导向下,清远市通过职能重构、单元重构、组织重构、技术重构等4条路径对农村基层治理体制进行重构,在“服务功能与服务结构的协调、服务机构与服务技术并重”的基础上,实现行政性治理体制向服务性治理体制转变,以适应农村农业现代化的需要。服务性治理体制是一种以公共服务职能为重心且能够将服务前置到离服务客体最近的服务体系。

四、服务下沉的体制创新对服务优先战略的启示

农村公共服务优先安排战略对当前农村基层治理体制提出了较大的挑战。清远市“服务下沉”的创新实践在某种程度上解决了农村服务的“最后一公里”难题,为公共服务优先安排战略的实践提供了现实借鉴。

1. 体制创新是农村公共服务优先安排战略落地的首要基础

对于中国这样一个城乡公共服务差距由来已久的大国而言,如何破解城乡公共服务的二元差距,实现以服务振兴助力乡村振兴,不仅是现实的迫切要求,更是基层治理的难点。解决农村基层公共服务有效性问题,首先要解决体制性难题,其次要解决资金性难题。公共服务体制创新是我国继经济体制改革和政府管理体制改革之后面临的又一重大改革任

务。^②自中华人民共和国成立以来,农村公共服务的供给一直是通过自上而下的行政体制通道进入农村社会的。基层治理体制既是国家将各种服务项目、资金和政策输入到农村的有效渠道,也是收集和反馈农村农民服务需求的体制路径。有效的体制决定了农村公共服务的质量。当前农村基层治理体制突出行政功能,乡镇一级作为距离农村农民最近的行政机构,服务意识不强,服务理念薄弱,导致服务能力较低;行政村一级的村委会逐渐演变为乡镇政府的派出机构,行政功能强于自治功能,服务功能淡化,不能很好地为农民提供服务。体制是决定公共服务优先安排战略落地的前提条件。因此,在公共服务优先安排视域下,首先必须解决好体制问题。农村基层治理体制的优先安排是公共服务优先安排的基础。在实践中,可以借鉴清远市农村服务性治理体制建设的有益经验,结合实际,适当下沉服务,突出体制的服务职能,建构以服务为重心的服务性治理体制,以服务振兴助力乡村振兴。在实践中实现农村公共服务有效性的方案有很多种,如资金整合、项目整合等,清远案例为体制重构路径提供了一种借鉴。这种路径适用于服务体制不畅、服务功能弱化、服务单元层级悬浮的农村地区。

2. 由行政主导转向服务优先是农村体制重构的基本逻辑

农村公共服务依托农村基层治理体制进入农村社会,并且,服务是行政性体制的重要职能。但是,行政体制的逻辑与服务体制的逻辑是不同的。行政体制的逻辑重在服务的执行,以体制自身为中心,从体制本身出发考虑问题,重在行政效率。服务体制的逻辑重在服务的有效供给,强调以服务客体为中心,从服务对象出发考虑问题,重在服务的满足程度与服务质量。新时代,党中央提出农业农村优先发展,公共服务优先安排是实现优先发展的重要内容之一。当前,突出行政功能的行政性治理体制很难适应新时代公共服务优先安排的国家要求。服务优先要求建立以服务为重心的服务性治理体制,处于农村基层体制末端的乡镇、行政村等逐步“由基层行政组织向直接为村民服务的‘公共服务中心’转变”^③。在公共服务优先安排战略下,以体制重构打通公共服务的体制通道,关键在于找准逻辑导向。从行政性逻辑转向服务性逻辑是农村基层治理体制重构的基本逻辑。服务取向是农村治理体制转型的

基本导向。无论是横向功能的职能重构和组织重构,还是纵向结构的单元重组和技术重构,都要遵循以服务为导向的逻辑,突出和强化体制的服务职能,增强体制内人员的服务意识,加强体制的服务能力,最终实现服务有效。当然,尝试以体制重构路径在农村建立服务性治理体制,是从体制优化入手来解决服务的体制性问题。服务的有效性取决于体制,服务的现代性取决于信息技术。在农业农村现代化的大背景下,还应充分运用现代信息技术,发挥信息技术的优势,让“服务数据多跑路”。同时结合体制改革,对农村以项目制为基础的分散化、碎片化服务内容以及多样性服务需求进行整合,整体性治理农村公共服务,最终建立和形成“互联网+现代服务性体制”新格局。

3. 建构服务性体制需要均衡体制自身的多重功能

与西方国家实行高度自治的地方自治体系有所不同,中国农村基层治理体制有其特殊性,也承载着更多的功能,既有组织和整合基层群众的功能,也有民主政治建设的功能,更有行政、服务与自治的综合功能。在公共服务优先安排视域下,要突出和强化体制自身的服务功能,实现服务与行政并重,建立以服务为重心的服务性治理体制;把服务的末端前置到离农民较近的单元层级,建立“纵向到户”的服务单元体系。在乡村振兴背景下,农村基层治理体制的功能将是行政与服务并重、行政与自治并重、基层组织建设与民主政治建设并重。因此,在公共服务优先安排战略下,以服务重构农村基层治理体制,也需要注意均衡体制自身的行政、自治、服务、组织建设等多项功能;同时,也要注意结合农村实际,把服务前置到一个相对比较适宜且均衡性强的单元层级。服务下沉是有限度的下沉,是把服务的重心下沉到合适的、有效的单元层级。这个治理单元便于服务供给和服务参与,既可均衡体制的多项功能,也可兼顾服务的规模与质量。一言以蔽之,服务下沉就是要真正做到下沉服务理念、服务职能、服务人员以及服务政策或资金。

注释

①参见上官莉娜:《走出治理破碎化困境:法国地方政府改革研究》,人民出版社,2012年,第144页。②参见[德]沃尔夫冈·鲁茨欧:《德国政府与政治》,熊炜、王健译,北京大学出版社,2010年,第302

页。③参见[德]赫尔穆特·沃尔曼:《德国地方政府》,陈伟译,北京大学出版社,2005年,第42页。④参见[美]莱斯特·M.萨拉蒙:《公共服务中的伙伴——现代福利国家中政府与非营利组织的关系》,田凯译,商务印书馆,2008年,第120页。⑤参见[美]文森特·奥斯特洛姆等:《美国地方政府》,井敏、陈幽泓译,北京大学出版社,2004年,第153页。⑥参见张新文、詹国辉:《整体性治理框架下农村公共服务的有效供给》,《西北农林科技大学学报》(人文社会科学版)2016年第3期。⑦参见方付建:《基于整体性治理的农村公共服务信息化研究——以巴东县为例》,《情报杂志》2017年第4期。⑧参见曹海林、任贵州:《农村基层公共服务设施共建共享何以可能》,《南京农业大学学报》(社会科学版)2017年第1期。⑨参见范和生、唐惠敏:《新常态下农村公共服务的模式选择与制度设计》,《吉首大学学报》(社会科学版)2016年第1期。⑩参见徐勇:《以服务为重心:基层与地方治理的走向——以日本为例及其对中国的启示》,《深圳大学学报》(人文社会科学版)2019年第1期。⑪参见张新文、戴芬园:《权力下沉、流程再造与农村公共服务网格化供给——基于浙东“全科网格”的个案考察》,《浙江社会科学》2018年第8期。⑫本文材料来自调查报告《清远经验:在农村改革中奋力

推进乡村振兴》(2018)、《以公共服务优先安排走在破解城乡二元结构难题的前列——基于广东清远市的调查》(2019)以及2018年12月20—25日笔者在清远市的实地调查。⑬参见项继权:《乡镇规模扩大化及其限度》,《开放时代》2005年第5期。⑭参见袁方成:《使服务运转起来——基层治理转型中的乡镇事业站所改革研究》,西北大学出版社,2008年,第130页。⑮参见邓大才:《均衡行政与自治:农村基本建制单位选择逻辑》,《中共中央党校(国家行政学院)学报》2019年第1期。⑯参见王雨磊、廖伟:《服务进站:农村税费取消后国家基层组织建设的新趋向》,《电子政务》2020年第3期。⑰参见[美]西摩·马丁·李普塞特:《政治人:政治的社会基础》,张绍宗译,上海人民出版社,1997年,第56页。⑱参见张卫静:《我国新时期农村公共服务体制研究》,《山东社会科学》2014年第7期。⑲参见徐勇:《国家化、农民性与乡村整合》,江苏人民出版社,2019年,第240页。⑳参见陈振明、刘祺、邓剑伟:《公共服务体制与机制及其创新的研究进展》,《电子科技大学学报》(社科版)2011年第3期。㉑参见姜晓萍:《中国公共服务体制改革30年》,《中国行政管理》2008年第12期。

责任编辑:翊 明

The Reconstruction Path of Rural Governance System from the Perspective of Public Service Priority Arrangement

Li Huayin

Abstract: The rural grassroots governance system is the closest governance level to rural residents, and it is also the system level for providing services. China's rural public services have always entered the rural society through institutional channels. The key to the implementation of public service priority arrangements in rural areas first lies in opening up the institutional channels and establishing a service-focused system. The closer the system is to the rural grassroots, the stronger its serviceability. Qingyuan city of Guangdong province is service-oriented, with grass-roots unit systems reorganized, system functions restructured, service focus sunk, and service power redistributed, and it has restructured rural grassroots governance system and established the service governance system centering on "Township Public Service Center-Regional Village Public Service Station-Administrative Village Public Service Station-Village Service Agent". The important value of this reform is to bring services to such a suitable unit, which can not only provide services conveniently, but also take the scale effect of services and service quality into account, balancing the administrative and autonomous functions of the system. The reform of the rural governance system in Qingyuan city has enhanced the service functions and capabilities of the governance system, and is of great value to "handling prioritizing public service arrangements with system innovation" in the New Era.

Key words: public service; priority arrangement; service sinking; institutional restructuring; service system