

# 农村公共服务效率研究

## ——基于对榕江县 X 村的考察

何世平

(中共榕江县委党校, 贵州 榕江 557200)

**摘要:** 农村公共服务供给水平对于中国农村美好乡村的构建有着至关重要的意义。榕江县作为国家乡村振兴帮扶重点县之一, 因为各种原因, 榕江县农村地区公共服务机构在基础设施、教育、医疗卫生服务和社会保障等供给方面与国家发达地区农村尚存有差距。该文在借鉴国家公共服务供给体制的理论基础上, 根据榕江县 X 村公共服务的供给状况, 对农村公共服务效能展开了深入分析, 以找出其存在的问题与成因, 并给出了进一步完善农村公共服务效能的具体措施。

**关键词:** 农村地区 公共服务 效率 供给

**中图分类号:** S-0   **文献标识码:** A   **文章编号:** 1003-9082 (2022) 06-0263-03

近年来, 我国农村村庄治理呈多元化趋势, 中国农村公共服务效率有更新更高的要求, 如在供需结构性平衡、资源配置和利用水平、公众对项目满意度等方面也有新的要求。农民多元理性并立、公共部门本身、历史文化因素、投入与产出的量化比例和效果之间联系不平衡等方面因素是诱发新要求高标准的主要原因。

X 村位于乐里镇东北部, 距县城 67 公里, 村辖 4 个村民小组, 189 户, 841 人, 其中农业人口 841 人, 党员 15 人, 主要有侗族和汉族群居, 侗族人口占 85%, 汉族人口占 15%。村子国土总面积为 9.48 平方公里, 耕地总面积 682 亩, 山林总面积 12206.6 亩。目前建有村卫生室一个, 村级党员活动室一个, 标准篮球场一个。2020 年, 该村每个村民小组实现户户通电、通网络、通手机信号、通硬化路、通自来水、通广播电视, 有安全住房; 组组通硬化路, 有太阳能路灯, 人均收入超出国家脱贫标准线, 已实现全面建成小康社会目标, 但由于人民对美好生活的需要日益广泛, 需求日益增多, 人们对公共服务效率水不也提出更高的要求。

### 一、榕江县农村公共服务建设的措施及成效

#### 1. 明确各组织机构的权责, 促进政府职能的转变

农村村民委员会的公共服务中心工作是村级治理、集体资产经营等方面的服务, 村支两委与村级各种民主制度建立起来的村级自治组织要建立相互信任、相互协商、相互扶持的关系, 乡镇(街道办服务中心)要指导好村支两委(社区)开展公共服务工作, 政府只要扮演好自己的指导角色, 还要在财政、人力资源方面为村庄、社区的发展提供全面的支持。而村(社区)作为下级基层组织要积极支持配合政府的工作, 共同将农村基层及其组织建设不断推向前进。公共服务网格化在农村推行之后, 在一定程度上

缓解了村级组织的压力, 更便于村级组织把力量集中投入在乡村振兴经济发展方面, 为村级公共服务取得成效有一定的推进作用。

#### 2. 形成规划科学合理, 服务职能明了, 可及性强的公共服务机制

规划要形成科学合理的、职责职能优化明晰的、可及性强公共服务的纵横布局, 逐渐形成最方便的村级一体化服务体系。规划要对县域内农村进行资源整合, 主要优选地理位置优越, 经济基础条件较好, 基础设施完善, 有发展潜力的村子, 划定服务半径为二公里以内, 并对外辐射, 一个社区包罗六个村落左右的范围, 也可以根据地区实际情况决定村庄的数量。充分考虑了两公里服务半径公共服务可及性, 实现时空最优化的社区服务特色, 村民需要服务和村干部提供的的时间的路程控制在二十分钟以内, 做到了“一高一低”的服务质量(服务效率提高了, 同时服务成本降低了)。大大提升了村民公共服务的获得感和幸福感。

#### 3. 建立高效的农村公共服务运行机制

榕江县建立了高效的农村公共服务运行机制, 就是为了长久保障农村公共服务更好的发展。一是在制度的保障方面。2008 年县政府出台农村社区建设方面的相关文件, 坚持以政府为主导, 投入项目资金实行以政府公共财政投入为主的机制, 其他方式为辅, 多元化、多渠道的方式。在资金投入上, 2011 年, 县级财政资金共投入超过 4000 万; 同时各帮扶单位也投入了不一定的资金, 主要解决未形成立项方面的困难, 还有社会团体、企业捐赠等多种方式共同完成。年共得社会捐款 220 万元。二是在人力资源保障上, 根据农村各社区、村庄实际, 精准选派工作人员, 选聘乡镇机关与事业单位中优秀的中青年同志, 另外邀请老党员

干部、贤达人士等组成社区志愿队，服务社区。同时，要建立严格的激励机制，对基层服务工作进行公开民主的考核体系，以服务群众质量、群众满意度为尺子，表彰奖励成绩突出者，重用表现优秀的人员，奖优罚后，共同接受村民的监督。

4. 大力发展农业龙头企业，为农村公共服务社区化提供产业支撑

采取“引进来”的策略，用优惠的政策吸引外部企业入驻，以农业龙头企业为牵引，辐射带动乡村经济的发展，建立“公司+合作社+农户”的现代高效农业产业化发展体系。把农业龙头企业作为推动乡村振兴战略布局的强大力量，要充分发挥农业龙头企业的积极性和主动性，共同促进企业、村集体经济、农民三者之间的利益共赢<sup>[1]</sup>。

## 二、X村公共服务效率现状

### 1. 村庄的治理现状

1.1 从农村公共产品供给主体的能力上看，政府供给能力很强，企业责任较好。调研结果显示，大多村民同意“村干部有能力做好村里的公共服务”“企业参与村庄公共产品供给的能力普遍得到村民认可”“在参与村庄集体事务讨论、决策中，村民的参与能力越来越高”“参与本村公共服务建设的多元主体能力越来越强”的村民所占百分比都较高。这表明转型期，被X村庄的公共服务政府供给、市场化供给程度好。

1.2 从权力结构方面来看，村庄在开展选举工作的时候，工作落实得很好，村民实际参加村庄选举的程度很高。调研结果表明，村民认可“村民代表大会议事协商制度”“民主选举村干部制度”“村民在参与村集体各项事务的决策中，村民讲话有效、管用，村民提出的一些好建议都得到村支两委的采纳”“村民能够有效地监督了村干部”“在民主集中具体实践中，村里都执行得很好，且效果越来越佳”的村民所占比重普遍高。这些充分说明，在怎么样才能真正落实民主的问题上，将直接影响着民主在村庄治理中的有效落实和村民群众的利益表达，从而也会直接影响到村民对公共产品供给效率的有效判断。

1.3 从各主体之间相互信任的角度看，村庄里村民之间、村民与村干部之间以及村民与乡镇干部之间相互信任的程度很高。调研结果表明，同意、非常同意“乡镇政府、村两委、村民代表、村民商协组织在处理村集体事务中关系融洽”“乡镇政府和村干部关系融洽”“村干部之间关系融洽”的村民所占百分比也较高。这说明，在村庄治理实践中，各治理主体尤其是乡镇政府和村支两委之间的信任程度高，这对于开展各种农村公共产品供给活动具有积极促进作用。

1.4 从村庄公共资源的分配方面来看，公平公正的程度很高。调研数据显示，同意和非常同意“村里的耕地、林地等资源能公平分配”“村里的公共服务项目能公平对待”“村庄各种集体收入的分配公平”“无私人侵占集体财产的情况”“无将集体资产占为己有的现象”“村集体的资源能公平分配”的村民所占百分比分很高。这充分说明，在所调查的村庄中，其分配公共资源是公平的。

1.5 从各主体之间的沟通方式和沟通渠道来看，村两委沟通意识和沟通能力变强。调查问卷分析结果显示，同意和非常同意“村支两委与基层政府相互之间的沟通渠道是畅通的，且沟通机会多”“村两委干部与村庄群众、社会各界沟通的渠道不被堵塞，而且沟通的机会也多”“村支两委干部与外界的沟通意识不断增强，沟通能力也不断提高”的被访村民所占百分比比较高。这说明，村两委不论在沟通意识还是在沟通能力方面都得到了增强，其在群众与政府之间的桥梁作用充分显现。

### 2. 农村公共服务效率现状

从整体看，农村公共服务效率还需要有很大提升的空间，村庄不论在经济发展、村庄治理还是在农民理性程度等方面都存在差异性，村民对于公共产品供给项目、项目的投入产出等方面的评价仍有不同。从村庄公共产品供给效果方面看，各种公共产品供给项目能满足广大村民的基本需求。调研结果表明，村民同意“村里集体经济整体状况越来越好”“农业生产所需的基础设施等公共服务有很大改善”所占的比例重很高，这表明，村民普遍对生产、生活类公共产品供给项目以及资源使用状况是满意的。

从及时性、与时俱进的角度看，村庄公共产品供给决策所需时间不长，相关决策在执行的效率上也是很高。调研结果表明，村民同意“召开村民代表大会为农村服务协商决策的效率很高”“村民代表大会的决定村干部都能落实”“村里公共服务项目能如期完成”“村民的事村干部能及时解决”的村民所占百分比高。上述说明，在提升农村公共产品供给的服务效率实践中，各主体在能力提升和村民民主参与效率之间的关系是协调的，在具体实践中所采取的各项措施真正兼顾到了决策、执行两方面效率的共赢。

## 三、提高公共服务效率的对策和建议

当前公共服务效率已取得一定的高度，但人民对美好生活的向往又给我们提出了更新更高的要求，公共服务效率水平仍需进一步提升，使脱贫攻坚成果更加巩固，乡村得到全面振兴。

### 1. 推进农村公共服务效率的全面提升

优化村庄公共服务决策程序，通过不断健全和完善各项工作制度，积累制度化建设成果，达到节省工作时间、提

高工作效率的目的。实施“阳光工程”，要规范村级制度，做好村务、财务公开，使村级各种资金来源、投向、使用更加公开、透明，提高群众对村务知晓率。做到村务“三公开”，特别的比较敏感的财务，一定要提高透明度，无条件接受村民监督。村务透明了，群众就更信任，开展工作就更有效率。通过对投资和效益的对比分析，不断提升村民的满意度，在此基础上，不断提升农村公共产品供给效果和质量。

完善民主参与机制，在此基础上，通过多元举措加大对乡村社会资本的培育力度，全力发挥村两委“领头羊”作用，将农村公共产品供给过程中的乡村共同利益、共同目标具体化和明确化，强化农村基层社会治理，不断增强广大群众共同参与村庄治理的热情，做到民事民议，帮助邻里关系和睦发展，帮助形成新农村新风尚。在协商等民主制度中达成广泛共识，增进各主体之间的相互信任，通过相关制度畅通沟通渠道，实现共同发展包容发展，保障村庄公共产品供给主体之间的各种交流与协商有效开展，克服“时间与人数定律”，从而提升时效，为乡村振兴发展提供群众基础，达到提升群众生活水平，促进乡村振兴。

要善于决策程序的科学性，明确服务目标要根据广大农民的现实需要，一是要注重落实对参与型公共服务方法的科学论证。调查研究是科学决策的前提，在做决策前是首先把决策有关的因素摸清，进行调研再作决定。不能乱决策、滥决策。二是要用先进科技的传播方式和技术手段对公共服务成果实施公正公开评价反馈和服务，以智慧政务提高办事效率，从而改善、提高村民满意情况和状况的程度，并以此达到进一步改善乡村公共服务成效。充分利用各种现代传媒技术手段，加大平台建设，确保各种信息有效、精准传递，以此来确保相关基层信息的完成性，确保农村公共产品供给在决策、实施、监督等方面的准确性。

## 2.全面提升农村公共产品供给效率

优化权力结构，把着力提高团队合力、凝聚力作为对农村公共产品供给效率的贡献。全面完善相关制度，提高村民自治能力和水平，在农村公共产品供给的各主体之间，以制度来确保其权力结构的稳定性，切实保障农村村民的一切合法权益。要完善民主选举、民主决策、民主管理、民主监督的农村公共服务管理机制，创新农村公共服务的吸纳机制，建立健全相关制度，畅通利益诉求渠道，完善监督体制机制，与村支两委之间加强有效沟通，促进二者之间在各种互动中良性运行与协调发展，发挥前者的“民间社会”作用，促进社区各主体之间的融合发展<sup>[2]</sup>。增进信任关系，提高社会资本为农村发展支持力度，提升农村公共

产品供给效率。以目标为导向，不断加强诚信体系建设，促进各主体之间信任关系的建立；以法治方式、德治方式相结合，不断增强各主体之间的信任度<sup>[3]</sup>。

村民多元理性的整合，加大村民理性思维培养，从大局出发，正确对待农村公共服务效率的整体效应。植根于传统社会正向现代社会转型时期，农村公共服务供给日益趋向多元化、复杂化，农村群众的主体意识不断增强，村民多元需求对各种公共活动参与行为产生了深刻影响。在这新的背景下，有必“就事论”的思路就必然出现，也必然把老百姓的多元需求和公共产品供给效率予以综合平衡考虑整合考虑，深入探究农民多元理性对农村公共服务效率的影响效应<sup>[4]</sup>。

大力推进乡村公共精神传承和发展，充分发挥乡村文明建设、家风及乡风精神的辅助作用，提高服务农村工作的效率。大力培育农村公共精神，把农村公共精神作为强化农民公共理性对农村公共服务效率效应的抓手。充分发挥精英人物和模范人物的作用，加强村民公共意识的教育，培养村民自治能力和合作精神。参与公共服务的群体，必须有相对独立的财政，也就是说是否稳定的经费来源会影响它的下一步发展。投入一定资金，以保障和激活村民参与公共服务的热情。新农村建设到美丽乡村建设时期，乡村公共精神得以一定程度的恢复和发展，同时，面对新时代新时期，乡村公共精神培育力度更需加大。站位只高不得低，建议充分利用新闻广播、报纸杂志、电影电视、互联网、短视频、抖音、微信短信等形式，展演展播村民喜闻乐见表现新风尚趣事，传播公共精神，全力推动村民需求公共利益和追求个人利益有机结合的有效路径，通过互助合作的方式，来提高村民应对各种问题和挑战的能力<sup>[5]</sup>。与此同时，还要激励政治契约精神，加强交易理性的正向影响，不断提高对农村地区广大群众的公共服务效率。

## 参考文献

- [1]张万学.坚定发展村镇集体经济促脱贫攻坚[J].经济研究导刊,2018(31):28-30.
- [2]于水,杨萍.“有限主导—合作共治”:未来农村社会治理模式的构想[J].江海学刊,2013(03):133-137.
- [3]吴春梅,石绍成.乡村公共精神:内涵、资源基础与培育[J].前沿,2010(07):131-135.
- [4]王铭铭.村落视野中的文化与权力·闽台三村五论[M].北京:三联书店出版社,1997.
- [5]吴理财.乡镇改革与后税费时代乡村治理体制的构建[J].中共福建省委党校学报,2007(01):30-34.