

乡村振兴背景下农村公共服务体系建设 与地方政府职能转变

梁 晨^{1,2}

(1. 中国社会科学院大学 社会与民族学院, 北京 102488; 2. 中国社会科学院 社会学研究所, 北京 100732)

摘要: 在乡村振兴时代,地方政府的职能发生很大转变。地方政府从产业亲历者变成公共服务的提供者,把为农村提供所需的公共服务放在重要位置。将农村公共服务分为生产性公共服务和面向个体的基本公共服务两个部分进行分析,前者面向农村地区的生产工作,为农村产业发展提供支撑,可以促进农村产业发展和增加农民收入;后者面向农村百姓的生活提供基本公共服务,提升人民的幸福感和获得感。研究认为,地方政府在提供两种公共服务时所扮演的角色有所不同。在生产性公共服务上,地方政府扮演产业的规划者和分配机制的规范者,给农村产业的发展提供支持和整体规划,并规范出利益分配机制;在面向个体的基本公共服务上,地方政府首先是服务提供者;在资源相对匮乏的情况下,地方政府还扮演着社会资源的牵线者和规范者。提出公共服务体系建设需要与地方社会基础相结合,方能够达到事半功半的效果。

关键词: 乡村振兴; 公共服务; 地方政府; 社会基础

中图分类号: C91

文献标志码: A

文章编号: 1671-0398(2024)04-0022-11

党的二十大提出“健全基本公共服务体系,提高公共服务水平,增强均衡性和可及性,扎实推进共同富裕”^①。公共服务的高质量发展是扎实推进乡村振兴和共同富裕的必然要求。尤其对我国西部地区来说,公共服务的提升为乡村振兴提供有力保障,是实现西部地区共同富裕目标的必然要求。在脱贫攻坚时期,我国西部地区的基础设施和公共服务有了很大改善,道路、水网、电网的建设,以及医疗、教育、社会服务等方面的质量都有了显著提升。全面建成小康社会,解决农村基本贫困问题之后,乡村振兴和共同富裕成为我国西部农村地区的首要发展任务,而公共服务是共同富裕的重要组成部分。对于共同富裕来说,共同富裕可以被分解为“富裕”与“共享”两个维度。富裕包括了物质富裕和精神富裕。仅就物质富裕而言,它应该包括最能够体现人民生活水平和质量的变量,即收入、财产和公共服务。基本公共服务是一个表达物质富裕的重要变量,它的水平和共享程度也是评价共同富裕进展的主要指标^[1]。但是,长期处于高位的城乡地区发展差距,对我国城乡地区实现共同富裕形成了重大挑战。无论是教育投入、医疗投入,还是医疗保障和养老保障方面,

收稿日期: 2024-03-06

基金项目: 中国社会科学院马克思主义理论学科建设与理论研究工程课题“乡村振兴战略下乡村发展机制的有效衔接与再发展研究”

作者简介: 梁 晨(1983—),女,中国社会科学院大学社会与民族学院副教授,中国社会科学院社会学研究所副研究员。

① https://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content_5721685.htm。

城乡之间都存在明显差距^[2],极大影响了农村地区共同富裕的实现。

乡村振兴为提升农村公共服务提供了重要契机。有学者认为实施乡村振兴能够缩小城乡差距,能够应对我国迅速城镇化背后农村“空心化”“老龄化”的反差现象^[3],是加速我国农村结构转型的契机^[4];认为乡村振兴的推进可以巩固脱贫攻坚成果,有利于建立稳定脱贫的长效机制^[5-6]。总而言之,乡村振兴是解决新时代经济社会发展主要矛盾的重要抓手和必然选择^[7]。那么,在全面乡村振兴的时代,我国农村公共服务的建设会有什么不同?作为公共服务提供主体的地方政府,其职能是否与脱贫攻坚时期相比发生变化?地方政府如何在农村地区构建起公共服务体系?

通常来说,地方政府是指县级以下的政府。有学者对地方政府和基层政权有所区分,认为地方政府主要指县级政府,而基层政权则特指乡镇,有时候村级单位也被认为是基层政府的组成部分^[8]。事实上,县域作为基层社会,可以有效连接个体、家庭、村落、乡镇与更宏观的社会,可以被看作一个不可分割的整体^[9]。因此,本文将县级和乡镇统称为地方政府,但是有时候特别针对乡镇政府的分析时使用“基层政府”一词,从农村公共服务入手,聚焦于乡村振兴背景下地方政府的职能转变,通过政府职能从产业亲历者到公共服务提供者的变化,来透视地方政府农村公共服务建设中的行动逻辑。

一、文献综述与研究方法

(一)文献综述

1. 农村公共服务存在的问题及其分类

(1)农村公共服务供给不足和供求失衡。我国的公共服务供给存在城乡差距,越来越多学者意识到这个问题并试图分析其原因。有学者指出我国农村公共产品和服务供给存在供给主体单一、供给决策机制“自上而下”、总体投资不足和资金使用效率不高、供需不匹配导致的“过剩”与不足共存等问题,其背后反映出基层政府的财权与事权不呼应、基层公共资源筹集和使用的不规范、政府越位与缺位并存等现象^[10]。还有学者将农村公共服务供给不足归结于财权和政府间关系问题,认为农村公共服务供求内容的不匹配、供给方式的不适当、供给机制过于单一、供给中存在重建轻管和重县城轻乡村是目前农村公共服务供求失衡的主要表现,而财权过于向上集中所造成的基层财力紧张、公共服务严重依赖省级以上专项资金,是造成上述结构性失衡的重要原因^[11]。

(2)农村公共服务的可持续性和稳定性不足问题。埃莉诺·奥斯特罗姆较早地揭示了公共品的可持续性的问题,指出二战后西方国家对发展中国家进行了大量的项目援助用于基础设施建设,但项目结束后普遍出现缺乏维护的持续性难题^[12]。当我国政府开始以项目的形式向农村供给公共产品(包括公共服务)时,也遇到类似困境。有学者认为,我国公共产品项目制供给的一个特点是“重硬轻软”^[13],其中一个重要原因是硬件设施便于量化,易于考核和实施财务监管,基层政府更喜欢在容易被考核和看到的硬件设施上下功夫,而忽视了服务运营的投入。“项目制”的不确定性使得那些被纳入项目管理的农村公共服务的供给失去了稳定性,供给断层仅是表征性难题,治理失效才是公共服务可持续发展的深层次危机^[14]。

(3)农村公共服务的分类。有学者把农村公共产品分为有形的“硬公共服务/产品”和无形“软公共服务/产品”^[15]。前者需要固定资产投资,通常为一次性投入产品或支付服务费用;后者可能需要前期固定资产的投入,但主要提供“无形服务”,主要消耗人力资源,如文化惠民工程、农业技能培训、儿童心理咨询、医疗养老服务等^[14],此类服务有长期需求,需要长期投入。除此之外,还有基本公共服务与生产性公共服务的区分。生产性公共服务与广为人知的聚焦于个人的基本公共服务,如医疗服务、养老服务、文化服务等不同,主要面向农村地区的生产服务,包括农产品营销、农资配送、粮食烘干仓储和农产品冷链物流、农村基础设施和水利设施建设等^[16]。生产性公共服务在

农村产业发展中的作用非常重要,但在公共服务领域却缺乏相应的讨论。有学者将对生产性公共服务的讨论与乡村振兴结合在一起,提出推进农业生产性服务业高质量发展的实践路径^[17];还有学者认为农业生产性服务将成为世界农业创新驱动的重心,提出要建设农业强国,应把农业生产性服务业作为战略性产业,继续健全完善公益性服务体系,建立多层次服务组织体系,为世界贡献农业现代化“中国方案”^[18]。

本文将聚焦于需要持续投入的无形服务,将公共服务分为生产性公共服务和基本公共服务,关注地方政府在提供生产性公共服务和面向个体的基本公共服务中的角色和差异。因此,需要我们进一步明晰地方政府的角色和职能。

2. 地方政府在公共服务供给中的角色

中央政府与地方政府的分工不同。中央政府主要承担制定政策和标准、规划指导意见、投入资金和项目等责任,而地方政府负责项目的具体落实,例如,如何分配这些资金、如何打包项目、将这些资源实际配置到基层等,这与我国“中央治官,地方治民”的上下分层的治理结构^[19]有关。上级政府将经济发展、社会管理等任务层层下压给基层政府,同时设置物质化的多层次评价体系对下级政府施加压力^[20],在这种压力型体制下,地方政府选择不同的逻辑来执行政策。

地方政府的利益选择往往受到其在政府结构中的层级、位置与关系的影响。“中间层”政府的执行决定和行动本质上是一种联合决策,地方政府既需要执行中央的重要政策,同时也扮演着政策制定者、政策创新者的角色^[21]。关于乡镇政府的角色,以往的研究有很多讨论,如“代理型政权经营者”与“谋利型政权经营者”^[22],使用“软硬兼施”的权力技术^[23]。随着我国税费改革的深入,中西部贫困地区乡镇政权的财政绝大部分改由上级政权转移支付,乡镇政权的财政则彻底依赖上级的划拨,乡镇政府更多地充当了上级代理人的角色,政府变得更加强势,行政逻辑在基层不断增强^[24]。

具体到公共服务项目,公共服务属于再分配政策或财政支出型政策。一方面,公共服务项目是地方政府需要完成的上级任务,而这一类政策执行过程中普遍面临着中央政策目标与地方政府的资源相对短缺之间的结构性冲突,在资源约束的情况下,地方政府在执行同样属性的政策时逐渐形成联合决策者、政治激励者、社会动员者、网络治理者的角色分化^[25]。另一方面,公共服务项目也是自身作为地方公共事务的代理人需要完成的内生性任务,因此,有学者认为地方政府既不是纯粹的代理人,也不是完全的自利者,而是具有代理人和自利者双重属性的行动者,既是代理人又是自利者的地方政府可以扮演4种角色:对上代理(执行上级政府指令)、直接获利的计划型政府;对下代理(管理地方公共事务)、直接获利的竞争性政府;对上代理(执行上级政府指令)、间接获利的监督性政府;对下代理(管理地方公共事务)、间接获利的保护型政府^[26]。

既有文献给我们以启发,地方政府在面对不同类型的上下级压力时会有不同的选择,扮演不同的角色,同时对不同类别的公共服务需求也会有不同的应对方式。本文将从乡村振兴时代政府职能转变入手,结合不同时代特征,借用“上级任务”和“自身需求”的分析框架,从上述两方面分析地方政府在生产性公共服务和面向个人的基本公共服务供给时扮演的不同角色,来透视地方政府在乡村振兴时代的职能转变。

(二) 研究方法

本文使用的材料来自笔者随中国社会科学院马克思主义理论学科建设与理论研究工程课题“乡村振兴战略下乡村发展机制的有效衔接与再发展研究”课题组在我国西南地区开展的实地调研。课题组参与本次调研的人员共7人,在2023年2月24日至3月10日赴我国西南两个省份相邻的Y县和W县,就西部农村地区乡村振兴的现状、经验与问题进行了为期15天的调研。在调研中,课题组成员对以上2个县的6个乡镇12个村,以及10个县级部门展开调研,通过座谈会、深入访谈、收集资料等方式,对县、乡镇、村三级领导和职能部门负责人,以及农业龙头企业负责人、村

民、合作社负责人、返乡创业者和农民工等群体进行深入访谈,获得访谈录音文字整理资料约258万字,电子资料200余份,文字资料105份。本文使用的案例材料多来自于访谈整理资料。

二、地方政府的职能转变:公共服务提供者

在实施乡村振兴战略中,地方政府的职能发生很大转变,从以往的产业亲历者变成公共服务的提供者。在脱贫攻坚及以前的时期,地方政府,尤其是我国中西部贫困地区的地方政府的主要任务是解决地方经济发展和农民增收问题。因此,他们将大部分精力放在招商引资、发展产业方面,从“逼民致富”到“诱民致富”^[27],要“扛着贫困户往前走”^[28],甚至扮演产业亲历者的角色,基层干部亲自上阵承包土地种植经济作物来起到示范作用,以完成上级布置的发展生产的任务^[29]。大部分上级下派的任务和地方政府的内生需求都集中在经济发展和提升收入水平方面,地方政府的大量工作围绕发展产业进行布局。又因为大多数的工作面临时间紧任务急的现实困境,因此地方政府多采用运动治理的模式^[30],在短期内投入大量的人力物力完成既定目标,以求在短期之内树立本地产业品牌,提升农民收入,完成上级布置的考核任务。这种方式往往通过“垒大户”的方式取得成效,可能造成地方社会撕裂等意外后果,或耗费基层政府大量额外精力,无法长期持续。

在完成脱贫攻坚、全面建成小康社会的历史任务之后,村庄治理进入常规模式。一方面,地方政府无法长期支撑不计成本的投入。运动式的产业发展和治理模式要求地方政府长期将大量人力物力用于发展产业和基层治理,而日渐减少的扶贫政策和资金支持让地方政府无力支撑规模庞大的长期投入,无法再使用快速运动式的模式来治理地方社会。另一方面,地方政府面对的上级任务和内生需求也发生变化。在后扶贫时代,上级下达的任务集中在巩固脱贫攻坚成果和乡村振兴,对基层政府的要求从发展地方产业、提高农民收入,逐步转变为多领域、多维度的全方位要求;地方社会的自身内生需求也促使他们将公共服务放在重要位置,地方社会自下而上对医疗、教育等公共服务的需求,也影响着地方政府的治理方式。而在提供不同公共服务时,地方政府的自主性不同,扮演着不同角色。

(一)生产性的公共服务:产业的规划者和分配机制的规范者

2023年12月,中央农村工作会议上强调,要“坚持产业兴农、质量兴农、绿色兴农,精准务实培育乡村产业,完善联农带农机制,实施农民增收促进行动”^①。农村产业发展及其促进农民增收机制,在乡村振兴时代依然是党中央和各级政府重视的问题。但是,与以往直接参与到农村产业中或直接干预农村产业建设的方式不同,地方政府从直接参与的经历者变成产业的规划者和分配机制的规范者。

1. Y县Z镇的A村的种植产业规划与支持

Y县Z镇A村有6个片,56个小组,1182户,5322人。全村共流转土地650亩(约43.33公顷),其中100亩左右(约6.66公顷)的连片土地种植可供观赏的经济类作物。Z镇A村的种植合作社探索实践一种“小而美的试错式”种植经营策略,在镇政府的指导下,他们种植了五种不同的蔬菜,哪种收成好、效益好,就在第二年重点推广种植。经过2022年的种植探索,Z镇A村的种植合作社发现七彩花生试点种植成效最高,亩产达到了1495斤,打破了本省的记录,于是在2023年主推七彩花生。在冬季,他们又划出一些田地来种植秋冬蔬菜,探索甘蓝、紫叶莴笋等五种新蔬菜的种植效果,不断试错,发现适合本地种植又有市场价值的品种。在土地使用方面,A村也一改以往只通过土地流转给大户或集体来实现规模化经营,而是用“返承包”的方式,在合作社“统一用途”使用的框架下,把流转的土地再次承包给农户种植。农户根据合作社的指导和安排,统一种植

① https://theory.gmw.cn/2024-01/25/content_37109385.htm。

规划内的品种,由合作社负责农产品的质量把控,建立红黑榜,对承包农户进行有绩效考核。在Z镇政府的规划和支持下,A村的种植产业一点点试探和扩张,开始了试错型发展的探索实践。

除了帮助村庄规划产业,政府对产业的发展也给予支持。A村的种植合作社最初成立的启动资金是由镇政府提供的,每亩补贴500元用于土地流转和种植。在种植七彩花生之前,镇政府去找县政府,请中国科学院研究国家花生产业技术体系的专家到A村对合作社种植情况加以指导,并共同研究花生种植和后续的加工事项;县农业农村局专门总结了一套种植花生的技术标准,还在全县层面成立了专家指导组,镇级基金付费(每月1200元)用于各村的日常咨询,“只要村里面有这干农业生产的,都可以请他去指导规模化的事情。”^①

在这个案例中,Z镇党委和政府首先是产业的规划者和支持者,给村庄合作社以产业指导和支持。以往在产业扶贫领域,当面对“时间紧任务急”的农业产业任务时,地方政府往往以干部领办和依靠大户的方式来推广农业产业^[13]。面对村庄社会,地方政府总是以强势的形象存在着,用行政手段“短平快”地推行产业扶贫项目,其目的是完成任务并获得政绩。在执行项目的过程中,政府往往大包大揽,甚至包办代替。但是在乡村振兴时代,我们看到基层政府没有依靠干部直接承揽产业和“垒大户”的方式,而是通过农村合作社引导产业发展。在市场经济条件下,市场需求决定了农户的经济行为方式。地方政府引导农民发展农村产业,根据地方优势和市场需求确定各种产业之间的比例关系和发展规模,帮助村庄合作社规划产业,把市场需求和地方特色结合起来,做到因时制宜与因地制宜两者并重,同时对农业产业给予资金和技能链接的支持,引导农村经济合作社建立和维持利益联结模式。

这种转变一方面因为基层政府面对的主要任务发生了变化。在推动地方产业发展任务上,虽然任务要求没有降低,但是工作时间和方式发生了改变。相比脱贫攻坚时期的繁重而具体的产业扶贫任务,乡村振兴时代的产业发展任务相对宽松,时间周期长,可以慢慢寻找适合本地的产业模式进行推广,这就给Z镇为A村量身定制“小而美的试错式”种植经营策略提供了空间。另一方面,基层政府自身的内生的需求和工作能力也发生了变化,具备这种“慢工细活”的能力。经过上一轮脱贫攻坚战略的大力推进,各级政府组织的众多工作队的组织架构和工作机制依然存在,基层政府与群众联系的组织机制更加健全,基层政府的组织能力、管理能力和服务能力都得到提升,与群众的关系也更为密切。同时,经过以“扶智”和“扶志”为核心的脱贫攻坚战略的洗礼,村庄的自主发展能力也得到提升。村庄有能力自发提出适合自己的种植经营策略,基层政府也可以快速反应,给予相应的帮助和指导。

2. Y县N乡L村的养殖合作社建立利益联结机制

乡镇党委和政府做的另一项重要工作是引导农村经济合作社建立和维持利益联结模式,对农户之间的利益进行调节,建立大农户与小农户之间、农户与村集体之间的利益联结机制。

2016年,Y县N乡L村的几户农户开始养牛,他们陆续吸纳成员成立了专业养殖合作社。合作社由4名大户,十七八户原建档立卡贫困户、现“三类对象”^②和村集体组成,村集体通过脱贫攻坚与乡村振兴衔接项目资金投入养殖场建设入股,占股60%;大户通过资金和养殖技术人力入股,占30%;贫困户用5万元政府贴息贷款入股,占10%,年末依据股份对年度收益分成。按照2022年的行情,每股(5万元)在年底能分到1万多块钱,大部分农户选择将这笔钱继续投入扩大养殖面积。村集体的分红用于村内公共事务和公共品的建设,以及敬老助残救助等村庄

① 2023年3月1日,Y县Z镇镇长访谈记录。

② “三类对象”包括脱贫不稳定户、边缘易致贫户、因病因灾因意外事故等刚性支出较大或收入大幅缩减导致基本生活出现严重困难户这三类对象。在巩固脱贫攻坚成果的时期需要对其重点监测,并辅以相应的政策倾斜,防止其落入贫困之中。

福利,其余继续投入再生产。

在这个案例中,我们可以看到N乡政府并没有直接参与到养殖产业链中来,而是成为分配机制的规范者,致力于帮助L村的养殖合作社建立利益联结和调节机制。这也与基层政府面对上级的任务导向和考核方向分不开。上级政府给基层的任务导向从单纯考核产业发展指标,变成了把控产业发展的模式。党的十九大报告指出,培育新型农业经营主体,健全农业社会化服务体系,实现小农户和现代农业发展有机衔接^①。2018年,中央一号文件提出,要通过保底分红、股份合作、利润返还等多种形式,让农民合理分享全产业链增值收益^②。培育新型农业经营主体、建立并维持农业经营主体与农户之间的利益联结机制,可以为地方政府获得政绩提供帮助,乡镇基层政府的重要任务包括建立村集体经济合作社和党支部领办合作社。

倡导利益联结机制建立的农村合作组织是基层政府主推的重要生产发展载体,其目的是避免以往出现的资源集中投入给大户而形成的“垒大户”的产业模式,从而导致的村庄内部分化与撕裂。在脱贫攻坚时期,基层政府就倡导探索利益联结机制的建立,越来越多的新型农业经营主体快速发展,与小农户尤其是贫困户/“三类对象”建立了多种利益联结机制。这种利益联结机制为广大农户增加收入并分享产业发展的成果起到重要作用。目前,订单合同、专业合作等传统模式仍占主导地位,股份合作、农业产业化联合体等新型模式正在蓬勃兴起,在农村一、二、三产业深度融合发展过程中,新型经营主体与农民的利益联结更为紧密^[31]。在后脱贫攻坚时期,利益联结机制被保留并继续发扬,集体经济合作社和党支部领办合作社的方式成为带动乡村共同富裕的途径之一。特别需要指出的是,镇政府倡导的合作机制以社会公共服务组织为基础,为每个参与农户提供服务的同时,通过村集体经济的振兴实现村庄公共服务能力的提升和贫困群体利益共享,实现了社会生活组织的贯通性建构,对重塑村庄内部的团结作出了贡献。

对于我国西部欠发达地区来说,乡村振兴中的生产性公共服务尤为重要。我们在Y县Z镇看到了地方政府帮助农村规划产业,根据地方优势和市场需求确定各种产业之间的比例关系和发展规模并提供资金和政策来支持产业发展的重要作用,并对产业发展之中的利益联结模式构建。这种支持行为,减轻地方政府负担,能够更好调动村庄内生动力,挖掘村庄自主性,真正撬动起农村产业可持续发展。

国家政权建设过程在推动国家现代化的同时,也形塑现代管理规则和现代公民规则^[32]。随着税费改革,国家汲取型体制逐渐被反哺型体制所替代,一个“工业反哺农业,城市带动乡村”的新发展阶段开始出现,在农村发展战略安排中逐步从国家本位、政府本位的立场逐渐转变为农民本位的立场^[27]。地方政府对产业发展的推进不再仅仅关注经济发展,而是提升农村生产性公共服务的质量,关注村庄的整体发展产业规划,关注村庄内部利益联结机制和内生动力的建立,关注提升农民的生活幸福感指数和生活质量的全面提高。同时,公共服务的生产过程中的多元共治也能全面激活基层治理效能^[33],为农村社会治理现代化作出贡献。

(二)面向人群的基本公共服务:社会资源的牵线者和规范者

地方政府除了面向产业发展的公共服务,其大量工作也集中于面向农村大众公共服务。公共服务越来越成为地方政府的主要职能,这不仅是自上而下的任务安排,也是自下而上的要求。W县的案例可以很好反映这点。

W县总面积6298平方公里,辖41个乡镇(街道)、623个村(社区),平均海拔2200米;2021年末,户籍人口160.3万人,居住着汉、彝、回、苗等37个民族,少数民族占总人口的24.02%,是全省面积最大、海拔最高、人口最多的县,也是脱贫人口最多的县。2022年,W县在投资12.67亿元

① https://www.gov.cn/zhuanti/2017-10/27/content_5234876.htm。

② https://www.gov.cn/zhengce/2018-02/04/content_5263807.htm。

新建县人民医院和县妇女儿童医院,投资2.89亿元配置所需医疗设备,投资120万元对两个乡镇卫生院提质扩能,投资30万元建成省级示范性中医馆1个,对医疗领域的投入巨大。W县落实中央和省市的巩固健康扶贫政策,持续开展大病专项救治,对监测人群、特困人群、低保对象和重点人群,落实先诊疗后付费、家庭医生签约、大病专项救治等更加精准的健康扶贫政策。

W县在推进医疗服务过程中引入市场和社会力量,补充政府提供公共服务能力的不足。在应对资金不足的问题上,借助第三方慈善资金的力量,2022年,招商局慈善基金会、中国人口福利基金会出资分期对全县1400名乡村医生进行7天的线下帮扶业务知识培训,以往已经进行了9期,已经培训过900人;招商局慈善基金会、善小慈善基金会出资对全县350名村医生进行业务培训。在与市场机构衔接方面,全县有48个民营医院,大部分分布在乡镇地区,在一定程度上可以缓解乡镇公立医院服务能力的不足的问题。乡镇政府在民营医院的房屋租金等方面予以一定的支持,民营医院在疫情防控、特困户的医保资金缴纳等方面对政府工作提供支持。

W县贯彻省市教育帮扶政策,对各年龄段的在校生都有全方位的教育帮扶。W县将教育系统数据与乡村振兴等部门系统数据进行大比对,精准锁定资助对象,对学前阶段和义务教育阶段的脱贫家庭学生、低保家庭学生、特困救助供养学生、孤残学生分别有每年800元和每年500~1250元不等的资助;对普通高中脱贫家庭学生、低保学生、残疾学生和特困救助供养学生实行免学费政策和标准为1000~3000元的国家助学金资助;普通高校家庭困难的学生设有国家助学金和国家励志奖学金,前者每年2000~4500元,后者每年5000元;特别是对家庭经济困难的中职学生设有国家助学金,对全体中职在校生不分户籍和专业全部免学费的优惠政策。此外,还有国家助学金贷款奖补资金、生源地助学贷款、省巩固拓展脱贫攻坚成果转向学生资助等政策来帮助家庭困难的在校生继续求学。2022年,共资助学生314201人次,春季学期1.3亿余元已全部发放,秋季学期涉及资金1.02亿元。此外,还有学生营养改善计划,义务教育阶段全年受益412290人次,学前教育阶段全年受益68899人次,覆盖率皆为100%。这种综合政策对避免辍学、鼓励学生继续升学非常有帮助,W县九年义务教育巩固率96.5%,高中阶段教育毛入学率92.5%,初中毕业的学生基本都要读高中或者高职,很少直接外出打工,用当地农民的话说,“都要读书的,孩子不(继续)读书,(全家)在村里都抬不起头。”^①

我们从W县的医疗政策和教育政策的案例中可以看出,政府的内在需求和上级的要求同时指向公共服务的投入,地方政府在公共服务方面的投入逐渐增多。但是在我国西部地区财政有限的情况下,仅靠政府无法满足当地民众的需求,W县医疗投入大部分是政府债务,教育投入大部分靠上级拨款,因此,地方政府要在公共服务上发挥更大作用,需要借助地方社会基础的力量,成为社会资源的牵线者和规范者。

W县在推进医疗服务过程中借助市场和社会力量,补充政府提供公共服务能力的不足。公益慈善基金作为第三部门,是公共服务资金供给的重要力量,也是经常被忽视的力量。W县医疗部门积极引入招商局慈善基金会、中国人口福利基金会、善小慈善基金会的公益资金用于村医的业务技能培训,我们访谈过的三个村医都接受过相关技能培训,有的甚至接受了两轮不同领域的培训,对其服务群众很有帮助。民营医院作为市场主体,能够提供公共服务,补充公立医院服务不足。基层政府牵线引入民营医院服务当地群众,医院与基层政府形成合作关系,同时县卫生健康综合行政执法大队对各个医院一视同仁加强监管,起到规制者的作用。

W县的教育帮扶政策落实也离不开地方的社会民风基础。W县虽地处偏远,但是比较早受西方传教士影响的地区之一,地方社会中有重视教育的传统和风气。因此,W县在建档立卡贫困户的精准识别期间,会向家里有在校学生的家庭倾斜,“在我们这些地方家里有读书的几乎上都评为

^① 2023年3月6日,W县L村村民Z先生访谈记录。

贫困户的,基本上(贫困)因为(孩子)读书了,家里缺劳动力,都要鼓励孩子先读书。”^①鼓励教育的风气影响了教育扶贫政策的落实,而教育扶贫政策更好落实也更好带动了教育风气,在民风基础和公共政策之间形成了良性的循环。

政府、市场和社会构成的“福利三角”^[34]是为广大群众提供社会福利和服务的主要主体,政府在提供公共服务方面承担主要角色,但也需要市场和社会基础。尤其在西部地区,在地方财政有限的情况下,仅靠政府无法满足当地民众对公共服务的需求。地方政府在提供公共服务方面借用市场和社会力量,在资金保障、服务主体和社会风气等方面,成为市场和社会力量的牵线者和规制者,引入市场和社会资源进入地方公共服务领域,并对其进行监督,以促进振兴乡村教育和公共服务的良性循环。

(三)重要助力:与地方社会基础相结合

地方政府无论提供生产性公共服务,还是面向个体的基本公共服务,需要借助地方社会基础的力量来更好提供公共服务,因此在提供服务时都着重与社会基础相结合。

许多学者关注到乡土社会的社会基础,有学者将其视为乡土社会的关系结构,将其作为影响外部资本下乡的重要因素^[35];有学者认为社会基础包括社区基础与组织基础,背后是熟人社会和礼俗互动模式等乡土逻辑^[36],但目前的文献对社会基础尚未形成明确的定义。本文认为,社会基础反应农村社会内在特征,是农村社会得以运行的一整套支持体系,主要包括经济体系与福利模式(如地方慈善公益捐助体系,村集体经济等),社会关系网络和社会关联(如人际合作能力、社区共同体凝聚力等),文化观念体系(如社区情理、舆论氛围、民风等)等。在迈入现代化进程之后,传统的乡土社会受到外部力量的影响,国家行政力量和市场资本的力量都在一定程度上对传统乡土社会基础产生冲击,同时,外部力量和事务在进入乡村社会时也离不开与社会基础相结合,这里就包括公共服务。

一方面,社会基础是地方政府提供公共服务的基础资源,也是公共服务得以更好提供的可能性之一,如果正式制度可以与地方基础等非正式制度很好结合,将达到事半功倍的效果。在生产性公共服务方面,政府以倡导者和规范者的身份出现,在发展生产方面还要依靠乡村社会本身。经过多年的扶贫工作,在以“扶智”和“扶志”为核心的脱贫攻坚战略的激励下,贫困户和普通村民的积极性和能力有所提升,乡村社会的风气和村庄自主发展能力也大为改观。村集体经济和合作模式作为社会基础,成为地方政府提供生产性公共服务的良好依托。地方政府在集体经济体系和合作模式的基础上,结合实际给予帮助和指导,制订与之相适应的产业规划和规范分配模式。在面向个体的基本公共服务方面,地方政府作为牵线者和规范者,更应将外部优质资源与本土社会基础相结合,把合适的资源配置到有需要的人群中去。地方慈善可以成为公共服务资金供给的重要力量,本地原有社会关系网络和社会风气可以帮助政府识别需要帮助的人群,也可以成为传递服务的重要媒介,有些地区的老年公共服务很好地与本地的社区互助传统相结合,同时整合了在地商业资源和养老机构资源,达到了事半功倍的效果。集体经济和慈善捐助体系、社会关系网络、文化观念和社会风气,这些社会基础能够帮助公共服务与基层结合,能让政策更深入的起到作用。

另一方面,我国大部分西部地区的地方政府的财政能力和人力资源相对较低,提供公共服务能力不足,以至于很多服务并没有按照上级要求和实际需求来提供。而社会基础恰恰可以弥补这方面的不足。依托社会自身的运作机制和社会资源,公共服务可以更好地传递给群众,在某种程度上能够培育社会互助能力和服务自我供给的能力。

① 2023年3月6日,W县L村村民Z先生访谈记录。

四、结论与讨论

(一) 结论

在乡村振兴时代,地方政府的职能发生很大转变,从以往的产业亲历者变成公共服务的提供者。随着任务紧迫性和任务导向的变化,地方政府一改以往直接干预地方产业发展甚至干部直接承包农业产业的模式,而是“顺势而动”,遵循上级任务要求的变化和地方社会的自身内生需求,将为农村提供所需的公共服务放在重要位置。

地方政府在提供不同类型的公共服务中的角色有所差异。农村的公共服务可以分为生产性公共服务和面向个体的基本公共服务,前者主要面向农村地区的生产服务,为农村产业发展提供支撑,可以促进农村产业发展和增加农民收入;后者面向农村百姓的生活提供基本公共服务,提升人民生活的幸福感和获得感。地方政府在提供两种公共服务时所扮演的角色有所不同。在生产性公共服务上,地方政府扮演产业的规划者和分配机制的规范者,对地方农村产业的发展提供支持和整体规划,引导农民发展农村产业根据地方优势和市场需求确定各种产业之间的比例关系和发展规模,并规范出分享的分配机制。在面向个体的基本公共服务上,地方政府首先是服务提供者,其次在资源相对匮乏的情况下,地方政府还扮演着社会资源的牵线者和规范者。

在我国西部农村地区资源有限的情况下,农村公共服务体系的构建,除了地方政府起主要作用之外,还需要借助地方社会基础的力量来更好提供公共服务,公共服务体系的构建需要与社会基础相结合。社会基础反应农村社会的内在特征,是农村社会得以运行的一整套支持体系,主要包括经济体系与福利模式(地方慈善公益捐助体系,村集体经济等),社会关系网络和社会关联(人际合作能力、社区共同体凝聚力等),文化观念体系(社区情理、舆论氛围、民风等)等。在西部农村地区,社会基础是地方政府提供公共服务的基础资源,也是公共服务得以更好提供的可能性之一。如果正式制度可以与地方基础等非正式制度很好结合,将达到事半功倍的效果。

(二) 讨论

我们可以看到压力型体制之下的地方政府角色转变可能及其风险。虽然农村发展战略实施背景正在经历的从国家汲取型体制向反哺型体制的转变,但地方政府仍然在上级政府的压力之下主导本地的发展。因此,只有当上级任务的方向和要求发生改变时,基层社会治理资源和模式才会转变。这也是地方政府职能从主导产业发展逐渐转变为提供公共服务的原因之一。

在地方政府自由政治空间逐渐缩小的情况下,面向上级日渐精细化的要求提供不同的公共服务,同时带来一定风险。首先,经济发展依然是地方政府追求的主题之一,这也给地方政府主导农业产业结构调整等农村生产性公共服务可能埋下了因项目运作失败而可能引发的农民地方政府不满的危险种子。其次,基本公共服务随着数字化手段技术的普及而拥有更为精细化的供给和管理模式,也面临着精细化的考核和监管。Y县探索了“红黄绿”管理模式,对脆弱群体根据需要服务的情况分辨标识不同的风险等级,针对“红黄绿”三类风险等级的人群分别开展“日随访”“周随访”“月随访”,试图做到做实精准精细的管理和服务。这种愈加精细化的服务供给和管理模式增加行政成本但难以取得真正的效果,基层干部仅从“怕出事”的管理思维出发,虽然对红黄榜的群众每日或每周反复走访,但没有时间精力开展相应的服务,无法真正实践有效的措施,缺乏配套服务的反复走访甚至会引起“红黄榜”群众的反感。

随着国家政权建设的推进,基层政权深入农村社会,与地方社会发生联系。正式制度在推行过程中与地方社会基础之间可能产生张力,后者也可能与前者结合,成为前者运行的助力。在财政和人力资源有限的情况下,政府在一些地区公共服务提供方面需要与地方社会基础相结合,借助社会基础的力量,挖掘农村社会内在的福利模式、慈善公益体系、社会关系网络和社会关联、文化观念体

系、民风因素,使之成为公共服务广覆盖的助推器和借助力量。而正式制度与非正式制度如何更好地结合、地方政府在其中如何起到更好的作用,值得我们进一步分析。但是这不能成为政府推卸公共服务责任的借口,政府应承担起基本公共服务的责任,扮演好在新阶段应扮演的角色,不能把本应承担的公共服务责任也不能推卸给社会和家庭。

参考文献:

- [1] 李实. 共同富裕的目标和实现路径选择[J]. 经济研究, 2021(11): 4-13.
- [2] 李实, 陈基平, 滕阳川. 共同富裕路上的乡村振兴: 问题、挑战与建议[J]. 兰州大学学报(社会科学版), 2021(3): 37-46.
- [3] 刘彦随. 中国新时代城乡融合与乡村振兴[J]. 地理学报, 2018, 73(4): 637-650.
- [4] 黄季焜. 乡村振兴: 农村转型、结构转型和政府职能[J]. 农业经济问题, 2020(1): 4-16.
- [5] 左停, 刘文婧, 李博. 梯度推进与优化升级: 脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接研究[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2019(5): 21-28.
- [6] 汪三贵, 冯紫曦. 脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的逻辑关系[J]. 贵州社会科学, 2020(1): 4-6.
- [7] 刘合光. 乡村振兴战略的关键点、发展路径与风险规避[J]. 新疆师范大学学报(哲学社会科学版), 2018, 39(3): 25-33.
- [8] 陈家建. 项目制与基层政府动员: 对社会管理项目化运作的社会学考察[J]. 中国社会科学, 2013(2): 64-79.
- [9] 王春光. 对作为基层社会的县域社会的社会学思考[J]. 北京工业大学学报(社会科学版), 2016(1): 1-11.
- [10] 贾康, 孙洁. 农村公共产品与服务提供机制的研究[J]. 管理世界, 2006(12): 60-66.
- [11] 林万龙. 中国农村公共服务供求的结构性失衡: 表现及成因[J]. 管理世界, 2007(9): 62-68.
- [12] 埃莉诺·奥斯特罗姆, 拉里·施罗德, 苏珊·温. 制度激励与可持续发展——基础设施政策透视[M]. 毛寿龙, 译. 上海: 上海三联书店, 2000: 1-29.
- [13] 李锋. 农村公共产品项目制供给的“内卷化”及其矫正[J]. 农村经济, 2016(6): 8-12.
- [14] 余成龙, 冷向明. “项目制”悖论抑或治理问题——农村公共服务项目制供给与可持续发展[J]. 公共管理学报, 2019(2): 147-158.
- [15] 于水. 乡村治理与农村公共共计——以江苏为例[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2008: 34.
- [16] 芦千文, 高鸣. 中国农业生产性服务业支持政策的演变轨迹、框架与调整思路[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2020(5): 142-155.
- [17] 董俊芳. 农业生产性服务的经济效应、发展困境及路径创新[J]. 农业经济, 2023(9): 39-40.
- [18] 芦千文, 韩馥冰. 农业生产性服务业: 世界历程、前景展望与中国选择[J]. 世界农业, 2023(5): 32-43.
- [19] 曹正汉. 中国上下分治的治理体制及其稳定机制[J]. 社会学研究, 2011(1): 1-40.
- [20] 杨雪冬. 压力型体制: 一个概念的简明史[J]. 社会科学, 2012(11): 4-12.
- [21] 朱亚鹏. 地方政策创新和政策执行: 贵阳住房货币化改革[J]. 贵州大学学报(社会科学版), 2006(1): 78-84.
- [22] 杨善华, 苏红. 从“代理型政权经营者”到“谋利型政权经营者”——向市场经济转型背景下的乡镇政权[J]. 社会学研究, 2002(1): 17-24.
- [23] 孙立平, 郭于华. “软硬兼施”: 正式权力的非正式运作的过程分析[M]. 厦门: 鹭江出版社, 2000: 21-46.
- [24] 王春光. 城市化中的“撤并村庄”与行政社会的实践逻辑[J]. 社会学研究, 2013(3): 15-28.
- [25] 吕芳. 资源约束、角色分化与地方政府的政策执行——基于公共文化服务示范区建设的案例研究[J]. 管理世界, 2023(2): 113-123.
- [26] 赵静, 陈玲, 薛澜. 地方政府的角色原型、利益选择和行为差异——一项基于政策过程研究的地方政府理论[J]. 管理世界, 2013(2): 90-106.
- [27] 赵晓峰, 王习明. 国家治理体制转型与农民致富实践的绩效评析——基于豫中C乡与川西Y乡

- 农民致富实践的实地考察[J]. 古今农业, 2010(1): 11-19.
- [28] 梁晨. “扛着走”: 精准扶贫政策过程中的“选择性执行”及其分析[J]. 北京工业大学学报(社会科学版), 2020(3): 65-72.
- [29] 梁晨. 产业扶贫项目的运作机制与地方政府的角色[J]. 北京工业大学学报(社会科学版), 2015(5): 7-15.
- [30] 周雪光. 运动型治理机制: 中国国家治理的制度逻辑再思考[J]. 开放时代, 2012(9): 105-125.
- [31] 王乐君, 寇广增, 王斯烈. 构建新型农业经营主体与小农户利益联结机制[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2019(2): 89-97.
- [32] 张静. 基层政权: 乡村制度诸问题[M]. 上海: 上海人民出版社, 2007: 301-307.
- [33] 王佃利, 徐静冉. 公共服务可及性何以激活基层治理效能[J]. 北京行政学院学报, 2023(6): 48-56.
- [34] 彭华民. 福利三角: 一个社会政策分析的范式[J]. 社会学研究, 2006(4): 157-168.
- [35] 徐宗阳. 资本下乡的社会基础——基于华北地区一个公司型农场的经验研究[J]. 社会学研究, 2016(5): 63-87.
- [36] 赵晓峰, 马锐, 赵祥云. 农村社会治理共同体建设的社会基础及经验适用性研究[J]. 北京工业大学学报(社会科学版), 2022(5): 75-84.

The Construction of Rural Public Service System and the Transformation of Local Government Functions under the Background of Rural Revitalization

LIANG Chen^{1,2}

(1. School of Sociology and Ethnology, University of Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 102488, China;

2. Institute of Sociology, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100732, China)

Abstract: In the era of rural revitalization, the functions of local governments have undergone significant changes. Local governments have transformed from industry insiders to providers of public services, placing the provision of necessary public services for rural areas in an important position. Divide rural public services into two parts for analysis: productive public services and basic public services for individuals. The former focuses on production work in rural areas, provides support for rural industrial development, promotes rural industrial development, and increases farmer income; The latter provides basic public services to rural residents and enhances their sense of happiness in life and a sense of gain. Research suggests that local governments play different roles in providing two types of public services. In terms of productive public services, local governments play the role of planners of industries and regulators of distribution mechanisms, providing support and overall planning for the development of rural industries, and regulating profit distribution mechanisms; in terms of basic public services for individuals, local governments are first and foremost service providers; in situations where resources are relatively scarce, local governments also play the role of matchmakers and regulators of social resources. The construction of the public service system needs to be combined with the local social foundation in order to achieve the better results with half the efforts.

Key words: rural revitalization; public services; local governments; social foundation

(责任编辑: 刘 凡)