

# 公共服务优先安排视域下 农村基层治理体制的挑战与转型

李 华 胤

(华中师范大学 中国农村研究院, 武汉 430079)

**摘要:**公共服务优先安排需要一种“以服务为重心”的治理体制。当前农村基层治理体制是一种行政型治理体制,主要特点是“重行政、重管理、轻服务”,不能很好地适应于公共服务优先安排的国家战略,由此遭遇三大体制挑战:一是从管理型转向服务型体制的挑战,二是从低水平型服务转向高水平型服务的挑战,三是行政型服务转向协作型服务的挑战。公共服务优先安排首先是体制的优先安排与体制的服务性增强。在乡村振兴背景下,为了更好地使当前体制适应于服务优先安排,以服务优先振兴乡村,可以从横向功能、纵向结构两个方面对当前体制进行重组,以建构“重服务,强服务,均衡自治、行政与组织建设”的服务优先安排型治理体制,以服务现代化推进乡村治理体系的现代化。

**关键词:**公共服务;优先安排;行政型治理体制;服务型治理体制

**中图分类号:**D616 **文献标识码:**A **文章编号:**1000-5315(2020)01-0028-09

**收稿日期:**2019-10-21

**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(1987—),男,湖北南漳人,政治学博士,华中师范大学中国农村研究院讲师、硕士生导师,主要从事地方治理与中国政治研究。

现代化以工业化、城市化为基础。在现代化初期,城市因各种要素聚集而成为现代化的重点,城市现代化快于农村现代化,但同时也形成了明显的城乡差距,并构成现代化前进的制约因素。其中,公共服务差距是最重要、最突出的城乡差距之一。习近平总书记在 2018 年中央农村工作会议上强调:“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。”<sup>①</sup>农业农村部副部长韩俊认为,“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。<sup>②</sup>2019 年,中央一号文件指出,“坚持农业农村优先发展”,“提升农村公共服务水平”,“优先安排农村公共服务”<sup>③</sup>。可见,消除城乡公共服务差距成为新时代城乡融合发展的重要命题。当前农村基层治理体制如何适应国家“公共服务优先安排”的战略,是新时代地方政府和学术界面临的重要命题。

①《中央农村工作会议在京召开》,《人民日报》2018 年 12 月 30 日,第 1 版。

②《部长话开年 韩俊:完成“三农”硬任务 农业农村发展实现“四个优先”》,央视网,2019 年 1 月 8 日[经济信息联播],<http://tv.cctv.com/2019/01/08/VIDEWGA5bChJK1Svmjwz9nMw190108.shtml>。

③《中共中央 国务院关于坚持农业农村优先发展做好“三农”工作的若干意见》,《中华人民共和国国务院公报》2019 年第 7 期,第 25-33 页。

## 一 当前农村基层治理体制的特点

自建国以来,农村公共服务均是依托农村基层治理体制进入农村,这既是基本国情,也是公共服务优先安排战略实施的体制基础。那么,当前农村基层治理体制能否与公共服务优先安排相适应,需要对当前农村基层治理体制精准把脉。

### (一)当前农村基层治理体制是一种行政型体制

20世纪80年代,伴随着《中华人民共和国村民自治组织法(试行)》(以下简称《村组法》)在全国的颁布实施,农村开始实行以村民自治为基础的自治制度,即在原来的人民公社基础上设立乡镇,在原来生产大队基础上设立村民自治委员会,在原来生产小队的基础上设立村民小组。因此,20世纪80年代后,农村基层治理体制由原来的“人民公社—生产大队—生产小队”转化为“乡镇—村民委员会—村民小组”。应该说,此时设立村民委员会的“村”大多数是自然村,规模相对较小。在这一治理体制下,各级单元功能不同。乡镇是农村基层政权单位;乡镇以下的行政村实行自治,是农民自治单位;村民小组直接面对村民群众,是村民自治组织中最低一级的工作机构<sup>①</sup>。张厚安、徐勇等两位教授将这种治理格局概括为“乡政村治”<sup>②</sup>。

1998年之后,法律规定村民委员会所在的“村”不再是“自然村”,而是“建制村”。<sup>③</sup>这样一来,“建制村”不仅承担着村民自治的功能,更作为国家政权建设的村级单位而存在,是国家统一管理的村级组织,也是集体经济组织单位。与自然村相比,建制村的规模相对较大。建制村除了具有组织村民开展自治事务之外,还承担着承接国家各项任务的行政职能。因而,村委会所在的“建制村”也叫“行政村”。建制村作为国家的基层组织单位,仅国家法律赋予其法定的行政职能就达100多项;加之乡镇将包括农业税在内的各项行政事务分派给行政村,大量的行政任务要通过建制村的村民委员会加以落实,由此导致了村民委员会的“行政化”<sup>④</sup>。尤其是21世纪初,全国各地掀起了一场“合村并组”浪潮。“合村并组”之后,行政村、村民小组的规模扩大。村民自治落地需要村民的直接参与,“合村并组”之后加大了地域规模、人口规模,导致村民的参与距离、参与成本提高,致使村民的参与积极性降低;加上加速的市场化带来农村的利益分化、空心化,进一步弱化了村民委员会的自治功能。

2014年以来,中央一号文件提出“探索不同情况下村民自治的有效实现形式”<sup>⑤</sup>、“扩大村民小组为基本单元的村民自治试点”等命题<sup>⑥</sup>,党的十九大报告提出“健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系”<sup>⑦</sup>,各地农村结合实际也进行了创新探索,但是总体上看,“乡镇—村民委员会—村民小组”的治理体制并没有改变。村民委员会作为村民自治组织,具有双重属性,既有自治功能,也具有行政功能。在自治、行政的横向功能组合上,当前农村基层治理体制承担的行政功能高于自治功能,行政抑制了自治。国家的各项行政事务在这一体制通道下畅通无阻,而村民自治事务难以通过村民委员会这一自治组织得到有效的处理。因此,当前农村基层治理体制是一种行政型治理体制。

### (二)当前农村基层治理体制的特质:重行政、轻服务

当前农村基层治理体制基本成形于1998年的《村组法》颁布实施,“乡镇—村民委员会—村民小组”的治理架构<sup>⑧</sup>一直延续到现在,基本没有变化。在这一治理架构下,乡镇是农村基层政权建设的基础性单位,乡

①徐勇《中国农村村民自治》(增订本),生活书店出版有限公司2018年版,第79页。

②参见:张厚安《乡政村治——中国特色的农村政治模式》,《政策》1996年第8期,第26-28页;徐勇《论中国农村“乡政村治”治理格局的稳定与完善》,《社会科学研究》1997年第5期,第33-37页。

③徐勇、赵德健《找回自治:对村民自治有效实现形式的探索》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》2014年第4期,第1-8页。

④汤玉权、徐勇《回归自治:村民自治的新发展与新问题》,《社会科学研究》2015年第6期,第62-68页。

⑤《中共中央 国务院印发〈关于全面深化农村改革 加快推进农业现代化的若干意见〉》,《人民日报》2014年1月20日,第1版。

⑥《中共中央 国务院印发〈关于加大改革创新力度 加快农业现代化建设的若干意见〉》,中华人民共和国中央人民政府网,2015年2月1日发布,2019年12月1日访问,http://www.gov.cn/gongbao/content/2015/content\_2818447.htm。

⑦《习近平:决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,新华网,2017-10-27日发布,2019年12月1日访问,http://www.xinhuanet.com/2017-10/27/c\_1121867529.htm。

⑧中国法制出版社编《中华人民共和国村民委员会组织法:实用版》,中国法制出版社2010年版,第5-6页。

镇以下的“行政村”实行自治。自治的组织基础是村民委员会,但它同时也承担着更多的行政功能。村民自治体系行政化的主要体现是村委会干部们整天忙碌于上级政府下派的各项行政事务,最多的时候高达100多项行政事务,根本没有时间精力组织村民群众开展自治活动,“村民自治的行政功能强于自治功能”<sup>①</sup>。尤其是21世纪初,全国掀起了一场“合村并组”浪潮,邻近的行政村合并为一个行政村,邻近的村民小组合并为一个村民小组。合并之后,行政村、村民小组的规模扩大,进一步加剧了行政村的行政化,村委会作为自治性组织,基本成为乡镇政府的下派机构。体制在运转上将村级组织纳入国家行政体系,进一步扩大了村级自治组织的行政性功能,“行政的扩大化使得村干部职业化和村级治理规范化,增强了村级组织的行政能力”<sup>②</sup>。

但是,这种行政化的农村基层治理体制强化了行政,同时也进一步弱化了自治、弱化了服务。一方面,乡镇政府既是农村基层基础性的政权单位,也是最低一级的行政管理单位。服务资金由县级政府直接拨付,服务项目也基本由县级政府决定,乡镇政府仅仅发挥着承接服务的管理和执行功能,这种服务的管理与执行功能又由乡政府直接转嫁给村委会,村委会在落实各项服务项目中往往以一种行政性手段进行落实,群众的意愿表达不畅、参与率较低。因此,服务在这种“自上而下式”的治理体制下变为一种行政事务,乡镇、村委会的服务功能难以发挥。另一方面,村委会的行政化导致其作为群众自治性组织,很难将农民的服务需求汇集起来,“自下而上”地反馈给乡镇、县级政府。同时,行政化的村委会自治能力较低,也难以组织和发动群众,开展小型公共服务的自我供给。总之,当前农村基层治理体制是一种行政型治理体制,既有行政功能,也有自治功能,行政压抑自治。“重行政、轻服务”是这一体制的特质。

## 二 公共服务优先安排对农村基层治理体制的挑战

乡村振兴是中国现代化进入中后期提出的重要发展战略,目的在于提升农业农村现代化水平。国家提出农业农村公共服务优先安排,旨在通过农村服务振兴来助力乡村振兴。当前“重行政、轻服务”的农村治理体制在国家公共服务优先安排战略下,面临着现实挑战,体制适应性较低。

### (一)从管理型体制转向服务型体制的挑战

在公共服务优先安排导向下,农村基层治理体制的内涵是服务的治理,而不仅仅是服务的管理。公共服务的有效,既取决于有效的管理,对提供的服务进行规划和考评,也取决于有效的治理,为农民提供想要的服务事项。基层体制愈往下,其公共服务性愈强,基层政府的主要职能就是向本区域提供公共服务,因而需要基层体制从管理为主型向服务为主型转变。<sup>③</sup>当前,政府是最重要的服务主体。农村基层治理体制在公共服务供给中更多的是管理,如何从行政管理型治理体制转向服务型治理体制,面临着三个困难。首先,服务的管理者角色向服务的供给者转向。当前农村公共服务以“项目制”的方式进入农村社会,乡镇政府、村委会作为治理体制中最接近农村社会的组织机构,承接各种农村公共服务资金、项目;但在实践中,乡镇政府、村委会只负责将服务资金、项目建设好,以完成上级考核,是一种管理者角色,服务项目制依附于科层制的行政体系带来服务的碎片化和条块分割<sup>④</sup>。在公共服务优先安排的情况下,乡镇政府、村委会将更多地扮演着服务供给者、建设者的角色,以一种服务思维而非管理思维、站在服务对象(农民)的角度来建设公共服务。其次,服务的管理手段转向服务的多元手段。在行政型治理体制下,农村公共服务项目、资金、政策等成为一种行政任务,以一种行政命令、管理式的手段进行建设,公共服务治理中的合作、协商、参与等手段较少体现。而在公共服务优先安排战略下,农村公共服务项目、资金等的落实以管理手段为基础,运用培育、吸纳、合作、现代信息技术等多元化的手段。同时,注重建构农民需求表达机制、政府政策表达机制、第三方主体的利益

①徐勇《实践创设并转换范式:村民自治研究回顾与反思——写在第一个村委会诞生35周年之际》,《中国社会科学评价》2015年第3期,第4-12、125页。

②王海娟、胡守庚《新时期政权下乡与双层治理结构的形成》,《南京社会科学》2019年第5期,第78-84页。

③徐勇《国家化、农民性与乡村整合》,江苏人民出版社2019年版,第239页。

④杜春林、张新文《农村公共服务项目为何呈现出“碎片化”现象?——基于棉县农田水利项目的考察》,《南京农业大学学报(社会科学版)》2017年第3期,第31-40、156页。



表达机制<sup>①</sup>,以“服务”手段推进“服务”质量。最后,服务的单向输入转向服务的双向互动。在行政型治理体制下,农村公共服务的路径是“自上而下”的单向度输送,以供给者(政府)为中心,较少与供给对象(农民)进行互动;公共服务优先进排战略则要求建立一种双向互动路径,既有“自上而下”的服务输送与建设,也有“自下而上”的服务需求反馈与服务效果评估,所建立的是一种以满足基层群众服务需要为目标的服务体系。

## (二)从低水平服务转向高水平服务的挑战

农业税费取消之后,国家加快了农村现代化的建设步伐,通过向农村提供公共服务实现服务性建构和整合,大量的惠农政策、资金、项目等进入农村社会,行政型治理体制承接公共服务,某种程度上推进了农村基层的公共服务水平。但是,当前农村基层治理体制下的公共服务治理仍然是一种低水平性的服务,面临着向高水平公共服务转变的挑战。

一方面,服务内容的低水平向高水平转变。目前,农村公共服务与城市公共服务存在着巨大差距,东中西部农村公共服务也存在巨大差距。在公共服务内容上,侧重于审批性的行政性服务,与农业农村生产最紧密的公共服务较为滞后。首先,基础性公共服务水平较低(如大多数农村的水、电、路、气、交通、信息网络等服务设施,或不能很好地满足农民需求,或设施落后不能适应农村发展需要),基本公共服务存在显著的空间结构、类别结构和供求结构差异<sup>②</sup>,服务内容低水平化。其次,发展性公共服务供给量少。与城市社区不同的是,农村是一个集生活、生产为一体的地域空间,以生产设施、市场信息、灾害预警为主的农业生产性服务的供给较为滞后。最后,社会性服务“零供给”状态。与农村“三留守”等社会问题高度相关的社会性服务,如志愿者服务、社会工作介入等,农村社会亟需但无力供给。公共服务优先要求为农村提供高水平性的服务,在保障行政性服务的基础上,进一步完善基础性服务,补齐农业生产性服务和社会性服务,进一步缩短城乡差距。

另一方面,服务技术的低水平向高水平转变。信息技术是提高公共服务供给的“倍增器”,有助于解决农村公共服务最后一公里问题。<sup>③</sup>目前,农村现代化信息网络建设较为滞后,在一些偏远乡村,光纤电缆、通信线路基本没有铺设到行政村,乡镇政府、行政村等基本没有设立公共服务自主客户端。无论是政府供给的服务,还是农民主动申请和获取的服务,均依赖于制度性通道,无法利用“数据通道”,公共服务的技术化、数据化、信息化还处于低水平状态。公共服务优先进排的战略,目的就是要在农村建立现代化的高水平服务体系,以现代信息技术使服务数据多跑路,将公共服务的末端延伸到农户,以现代信息技术解决“最后一公里”的服务难题。

## (三)从行政管理型服务转向协作型服务的挑战

自改革开放以来,农村公共服务一直是依托行政型治理体制进入农村社会。行政型治理体制链条上的县政府及其所属职能部门、乡镇政府、村委会等构成农村公共服务供给的主体(或是服务项目的决策机构,或是服务资金的拨付机构,或是公共服务的执行机构)。一方面,在农村公共服务供给主体上,以行政性主体——政府部门为主,其他社会组织、市场组织或基层农民较少介入或参与,导致服务性主体较为单一。即使有所参与,参与的服务领域也较为有限,参与方式也是一种被动性的(如政府购买),而不是一种主动性参与。政府仍然居于主体角色,其他主体参与农村公共服务的体制通道并未打通,常态化的参与平台并未建立。另一方面,以政府为主的行政性供给主体,在提供公共服务时是一种行政性思维,高度表现为“单向输入、碎片供给”,公共服务的供给缺乏系统性规划。这种“科层式”供给模式很大程度上导致农村公共服务供给内容与农民需求发生错位和缺位,农民在服务输入、输出中缺乏话语权。<sup>④</sup>公共服务优先进排则要求更多的主体参与到农村公共服务供给体系中来,政府仍然扮演着主导角色,但更多地与其他组织合作与协作,合

①夏玉珍、杨永伟《淡漠与需求:农村公共服务表达问题研究》,《中南民族大学学报(人文社会科学版)》2014年第6期,第88-92页。

②尹栾玉《基本公共服务:理论、现状与对策分析》,《政治学研究》2016年第5期,第83-96、127页。

③钟裕民、邵海亚《农村公共服务信息化:现实困境与治理图景》,《温州大学学报(社会科学版)》2017年第5期,第110-116页。

④王彦《农村公共服务供给中的村民参与:供给过程与服务类型的二元分析》,《求实》2017年第1期,第77-86页。

作的手段也不再是“管理”而是“服务”<sup>①</sup>。

综上所述,在加强农村现代化建设的新时代,农村农民对农业生产性服务的需求越来越迫切,对生活性服务和社会性服务的需要越来越多,如何从服务振兴切入助力乡村振兴,从服务能力现代化切入实现基层治理现代化,建构新的乡村治理体系,是农村面临的紧迫性难题。但是,在当前行政型治理体制下,农村公共服务表现为一种行政管理型服务。公共服务优先安排将加大对农村公共服务的资金、项目和政策的投入和支持,需要突出基层体制的服务职能,建立一种政府主导,市场、社会组织 and 农民主体等多元主体共同参与、彼此协作的现代服务性体制。这需要对当前的行政型治理体制进行调整,突出农村基层治理体制的服务职能,将服务重心向农户延伸,并建立与公共服务优先安排相适应的服务性农村基层治理体制,以满足农业农村现代化的多样性需要。

### 三 公共服务优先安排向下农村基层治理体制的调整

公共服务优先安排,首先需要财政优先,保障财政资金、服务政策和项目等更多地向农村倾斜,但如何有效承接和高效利用资金、政策、项目等,关键在于体制上的优先安排。从体制上着手和突破,是公共服务优先安排战略落地的基础。

#### (一)横向功能重构:突出服务重心

农村基层治理体制具有行政、自治、组织、服务等多种职能和功能<sup>②</sup>,公共服务职能是农村基层治理体制现代化的一个重要指标。在现代化中高级阶段,基层与地方治理的功能由管理为主向服务为主转变,农村基层治理体制都是以服务为重心运转的。<sup>③</sup>在公共服务优先安排战略下,要突出农村基层治理体制的服务功能,就必须从体制的横向功能入手,对体制进行功能重构,突出服务重心,建构一种“以服务为重心”的服务型农村基层治理体制。

第一,服务功能分离,赋予体制更加明细的服务功能。当前的行政性治理体制下,原本以自治为主要功能的村民委员会“总是自觉或不自觉地被视作乡镇政府的下属机构”<sup>④</sup>,行政压抑着服务和自治,加之人员的服务意识薄弱,导致体制的服务能力较低。因而,以公共服务优先为原则,将体制的自治功能、行政功能、服务功能进行分离,尤其要突出基层自治组织(村委会)的日常服务功能。2019年,中央一号文件强调:“提升农村公共服务水平”,“发展乡村新型服务业”,“发挥农村党支部战斗堡垒作用,全面加强农村基层组织建设”,“强化村级组织服务功能”。<sup>⑤</sup>这取决于农村基层治理体制的服务能力。实践中,在分离和突出体制的服务功能的基础上,要赋予体制更多的、更新的服务内容,尤其是农业生产性服务、社会性服务以及基础性服务设施。同时,加强体制人员在服务质量、数量、内容等方面的考核,以提升体制的服务能力。

第二,服务功能窗口化,建立公共服务窗口化机制。在功能分离的基础上,进一步通过组织结构建设,建立与行政体系相平行的服务体系。可以在县、乡镇、行政村三级单元分别设立“县级公共服务大厅、乡镇公共服务中心、行政村公共服务站”等服务窗口。如广东省清远市在每一个乡镇均建立了相对独立的公共服务中心,在每一个行政村均建立了公共服务站。<sup>⑥</sup>在此基础上,一方面,赋予各级服务窗口相应的服务事项,将农民越急需、程序越简单的服务放在距离农民最近的那一层级服务窗口;另一方面,赋予各个服务窗口单位一

①罗万纯、陈怡然《农村公共物品供给:研究综述》,《中国农村观察》2015年第6期,第84-91、97页。

②李华胤《农村基层治理体制实践与发展70年:有效的视角》,《中国农业大学学报(社会科学版)》2019年第5期,第73-81页。

③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,第98-103页。

④吴理财《中国农村社会治理40年:从“乡政村治”到“村社协同”——湖北的表述》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》2018年第4期,第1-11页。

⑤《中共中央国务院关于坚持农业农村优先发展做好“三农”工作的若干意见》,《中华人民共和国国务院公报》2019年第7期,第25-33页。

⑥材料来自于笔者2018年12月20-25日在广东省清远市的农村调查。2014年11月,清远市被确定为国家农村改革试验区,并开始推行以“三个重心(基层党建重心、村民自治重心、公共服务重心)下移”为主要内容的农村综合改革。在村民小组(自然村)一级建立党支部、村民理事会(议事会),在党建和自治下移中推动有效治理。同时,将服务功能和服务重心下移,在行政村设立公共服务站、在自然村设立服务代办员,从而推进服务效力。

定的服务自主权,主动服务群众。如各个窗口单位可根据辖区内服务情况,开展“申报式、奖励式、评奖式”等多样式、多层性的个性服务项目,以满足差异化的服务需求。

第三,服务功能提质增效,构建常态多元的参与平台。突出体制的服务功能,不仅仅是提供服务,而是要“政社协同”提供高质量的服务。高质量的服务以满足农民需要为出发点,构建“政府主导、社会协同、市场推进、民众参与”的“一主多元”农村公共服务多元差异化供给模式<sup>①</sup>。县、乡两级政府要积极引导并建立常态化的公共服务参与平台,如公共服务基金会、公共服务项目竞拍平台、公共服务恳谈会、公共服务民意征集箱、公共服务项目申请制度等,积极吸纳市场主体、社会组织以及农民主体参与到公共服务之中。在行政村层面,加强村级党组织的引领,积极培育各种类型的志愿者组织,开展小型公共服务的自治;同时,建立“村庄新乡贤库”,吸纳新乡贤参与村庄公共服务项目,提供资金支持、智力支持、服务规划等,以重塑服务资源的内生机制,实现农村公共服务外辅与内生的有机结合<sup>②</sup>。

第四,服务技术现代化,在农村建立数字化服务系统。互联网的使用可以增强公众参与,提高农村公共服务的满意度。<sup>③</sup>在乡镇、行政村两级公共服务中心配置公共服务终端,依托计算机网络建立“数字多跑路,农民少跑路”的现代服务体系;同时,开发以公共服务发布、预约、上传办理、服务进度跟踪等为主要内容的三农服务 APP 或微信公众号,定期发布农业生产服务信息、市场信息等。2019年,中央一号文件强调指出:“全面推进信息进村入户,依托‘互联网+’推动公共服务向农村延伸。”<sup>④</sup>很多地方也进行了探索和实践,如浙江在全省进行“最多跑一次”改革,湖北巴东县建立“农民办事不出村”服务系统。这些实践都是利用信息技术对体制的服务功能进行高度整合,建构现代服务体系,提升体制服务功能的现代化水平。

## (二)纵向结构重组:服务重心下移

农村基层治理体制是一种垂直型的纵向体系。同时,农村基层治理体制也是距离农村农民最近的地方。在公共服务优先安排战略下,要将基层治理体制进一步向农村延伸,使体制的服务末梢贴近农村农民的生产生活,从而建立“公共服务重心下移”的服务型治理体制。

首先,服务财权和事权的下放。财政是服务的支撑<sup>⑤</sup>,对于农村公共服务来说,尤为如此。在公共服务优先安排下,摆在首位的是公共服务财政资金的优先投入,公共服务财政资金重点向农村倾斜、向公共服务基础设施落后的农村区域倾斜,逐步建立城乡统筹的公共服务经费投入机制。同时,建立公共服务财权下放机制。当前,“财权过于向上集中造成基层财力紧张、公共服务严重依赖省级以上专项资金”<sup>⑥</sup>,是乡村公共服务结构性失衡的主要原因。因而,公共服务优先安排,首先是公共服务财权的优先安排。通过体制通道,将公共服务财政资金的使用权下放至乡镇、行政村,使基层能够在有效回应农民需要、吸纳公众参与的基础上,因地制宜地提高公共服务资金的使用效率,而县级政府保留对公共服务财政资金的管理权和监督权。其次是公共服务事权的下放。整合县级各行政部门,打包农村公共服务项目清单,将公共服务事权逐渐下放至乡镇,由乡镇公共服务中心承接各项审批性服务,缩短服务距离,提高农民获取服务的效率。

其次,服务重心下沉。当前的行政型体制下,越往基层,体制的资源越少,基层体制人少事多、权小责大,行政多于服务,行政的重心在县级或乡镇。但经过 21 世纪初“合村并镇”以及各个省自己开展的合并乡镇行动之后,乡镇的规模普遍较大。这种大规模的乡镇,“可能是世界上规模最大的基层政权单位,它保运转就很困难,更谈不上为社会管理和为农民服务”<sup>⑦</sup>,而农民却迫切需要政府增强乡村的公共管理及服务能力。在这种乡镇规模下实现公共服务优先,在扭转体制的行政功能向服务功能转变的基础上,要把服务的重心往距

①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,第1-9页。

②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,第51-59、145-146页。

③曾鸣《互联网使用与农村公共文化服务满意度》,《华南农业大学学报(社会科学版)》2018年第4期,第84-94页。

④《中共中央国务院关于坚持农业农村优先发展做好“三农”工作的若干意见》,《中华人民共和国国务院公报》2019年第7期,第25-33页。

⑤李升、石长慧《构建“自立型地域社会”:近代日本的基层社会治理及对中国的启示》,《北京工业大学学报(社会科学版)》2015年第5期,第16-20、27页。

⑥林万龙《中国农村公共服务供求的结构性失衡:表现及成因》,《管理世界》2007年第9期,第62-68页。

⑦项继权《乡镇规模扩大化及其限度》,《开放时代》2005年第5期,第135-150页。



离农民最近的层级下移。在实践中,按照有利于村级组织建设、有利于服务群众的原则,将适合村级组织代办或承接的工作事项交由村级组织<sup>①</sup>。具体来说,可以将服务的重心下移到乡镇与行政村之间的某个单元组织、行政村一级组织,甚至是村民小组或自然村一级组织。乡镇负责服务的办理审批、统一规划和建设,行政村负责服务的具体落地以及向乡镇传达农民的服务需求,自然村或村民小组负责服务的具体建设与执行等。

再次,服务单元重组。公共服务追求规模效应和服务效益。目前“乡镇—行政村—村民小组”体系是基于行政效率的逻辑而设立,而不是基于服务优先的逻辑。公共服务优先安排下的单元体系,既要服务的末梢下移至距离农民最近的地方,也要保证服务体系的运行通畅。依托“乡镇—行政村—村民小组”这一行政性体制建立服务性体制,就要对当前的单元体系进行重组。服务单元既要下移,以满足农民需要;也要上移,保证行政上的统一规划、管理和服务的规模效应。最好的单元合并或重组必须兼顾行政、自治与服务,既要实现行政有效,也要实现自治有效,更要实现服务有效。<sup>②</sup> 在实践中,以服务优先原则重构服务单元体系,可以考虑以大行政村为单位,或将邻近较小规模的行政村合并为片区,或将规模过大的行政村拆分为几个片区,在这样的服务单元上建立公共服务站,在自然村或村民小组设立公共服务点,由此形成“乡镇公共服务中心—片区公共服务站、行政村公共服务站—自然村(村民小组)公共服务点”的服务单元体系。广东省清远市在服务下沉的改革中,对农村单元进行重组,建立了突出服务的服务单元体系,解决了服务进自然村的难题。<sup>③</sup>

最后,服务延伸至户。改革开放以来,国家加大了对农村公共服务的投入力度,尤其是农村税费改革以来,在新农村建设背景下,基本实现了农村基本公共服务的“村村通”,但是并未解决公共服务的“最后一公里”难题。与西方发达国家相比,我国农村公共服务不仅存在城乡公共服务均等化的问题,更存在公共服务“入户”的问题。公共服务优先安排就是要解决和实现“服务延伸至户”的难题和目标,建立农村公共服务“户户通”机制。在实践上,除了要进一步加强农村基础设施建设,将基础性公共服务延伸至家家户户,同时,还要通过在自然村或村民小组建立服务代办制度,建立服务代办点,进一步将服务半径延伸到农户。广东省清远市在有条件的自然村,设立服务代办员,由代办员集中收集和办理服务,切实将服务带进了农户。一方面,农民“足不出村”就可以获取和享受高效便捷的审批性服务;另一方面,服务代办员将农户们的服务诉求进行汇总,并反馈给片区公共服务站,为下一阶段农村公共服务建设提供现实依据。<sup>④</sup>

综上所述,当前农村基层治理体制是一种行政型治理体制,重行政、轻服务,不能适应于公共服务优先安排的战略。如图1所示,不适应性的具体体现有两个方面:横向功能的不适应、纵向结构的不适应。因此,要在这两个方面对农村基层治理体制进行调整,通过横向功能重构、纵向结构重组,使农村基层体制由“重行政、重管理”转向“重服务、强服务”,建立服务型治理体制。公共服务优先安排是中国进入现代化中后期提出来的重要发展战略,其目标就在于解决人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。增强和提高农村基层治理体制的服务性和服务能力,正是以体制优先适应和实现公共服务优先安排的重要举措,也是提高农村公共服务供给精准性的有效路径。

但是,从纵向和横向对农村基层治理体制进行调整,希求建立突出服务重心和职能的服务型治理体制,还必须积极发挥农村基层党组织的引领作用。农村基层党组织是乡村治理的领导者、推动者和实践者,必然要在农村公共服务领域有所作为。<sup>⑤</sup> 在实践中,要进一步发挥农村党支部的战斗堡垒作用,全面加强农村基

①《中共中央国务院关于坚持农业农村优先发展做好“三农”工作的若干意见》,《中华人民共和国国务院公报》2019年第7期,第25-33页。

②李华胤《走向治理有效:农村基层建制单元的重组逻辑及取向——基于当前农村“重组浪潮”的比较分析》,《东南学术》2019年第4期,第89-97、247页。

③材料来自笔者2018年12月20—25日在广东省清远市的农村调查。

④材料来自笔者2018年12月20—25日在广东省清远市的农村调查。在村民小组(自然村)单元设立服务代办员,是清远市“三个重心下移”农村综合改革的重要内容之一,目的在于延伸公共服务半径,提高公共服务效率。公共服务代办员或由村民推选,或由村委会选任,或由村民小组长兼任。

⑤刘蓓《以基层党建为引领 优化农村公共服务体系》,《当代广西》2019年第6期,第52页。

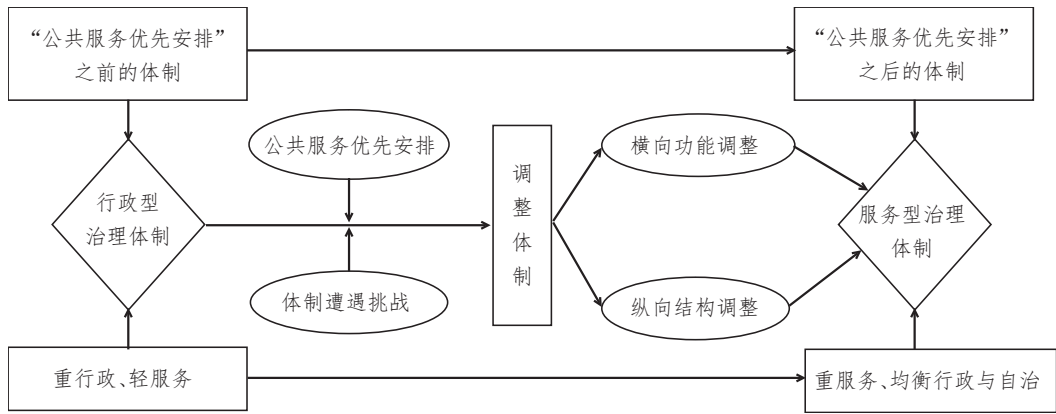


图 1. 公共服务优先安排下农村基层治理体制的转型逻辑

层组织建设。在横向上,强化村级组织的服务功能,在发挥农村党支部引领作用的基础上,根据实际着力构建各种不同类型的“基层服务型党组织”<sup>①</sup>,增强党组织的服务能力,以服务型村级党组织提升“有效服务”<sup>②</sup>。在纵向上,进一步落实《中国共产党农村基层组织工作条例》中“以村为基本单元设置党组织、坚持支部建在村上”<sup>③</sup>的要求,在农村探索有效的党建单元,以增强党组织的凝聚力和领导力,缩短党组织距离农民群众的距离的基础上,提高党组织为农民服务的意识和能力。服务性党建与服务性治理体制是公共服务优先战略落地的两个有力的助推器,二者的融合必然推进农村基层服务体系的现代化和乡村治理体系的现代化。

#### 四 结论与讨论

在公共服务优先安排视角下对农村基层治理体制进行深度解析,不仅可以找到服务优先与体制的不适应表现,也可以结合农村现代化和农村实际得出一些结论。

##### (一) 公共服务优先安排取决于体制机制创新

公共服务优先安排是乡村振兴背景下提出来的一项重要战略。与以往的农村建设不同,乡村振兴不是单一某个方面的振兴,而是全面振兴。作为综合性的乡村振兴,其持续性、发展性依赖于农村全面而系统性的公共服务体系的建构。因此,公共服务优先安排战略不仅旨在补齐农村公共服务短板,缩小城乡服务差距,而且在于夯实公共服务基础,以服务振兴乡村、推进农业农村现代化的进程。进入现代化中后期,城市的现代化基本完成,积累了大量的物质财富,可以用来支持农村现代化建设。在公共服务优先安排战略下,大量公共服务资金、公共服务政策和项目等以农业农村为优先。农村基层如何承接并且使用好这些财政资金,让农村农民享受到优质的公共服务,这是目前以行政为主要功能的行政型治理体制所不能解决的。同时,国家优势集中在硬件建设和基本公共服务领域,对农民多样化的服务需求的理解和满足能力则是有限的。<sup>④</sup>而距离农民最近的基层体制则具有这一能力,但前提是建构以服务为主的基层体制。从发达国家看,农村公共服务体系之所以建设完备,农村比城市享有更好的公共服务,主要在于农村建立了以服务为重心的服务型体制,以满足农民服务需求为主要职能。因此,要真正落实公共服务优先安排,必须从体制机制入手,加强体制机制创新,突出体制的服务职能,将服务重心下移至离农民最近的地方,使之适应于公共服务优先安排。

##### (二) “从行政到服务”是基层体制现代化转型的趋势

在现代化初期,物质要素、经济收入成为农村农民选择生产生活的主要因素,农村基层治理体制也以行政、管理为主要功能,以经济发展为中心。进入现代化中后期,农村农民的温饱得到解决并日益达到小康水

① 中共中央办公厅印发《关于加强基层服务型党组织建设的意见》,中央政府门户网站,2014年5月28日发布,2019年10月2日访问,http://www.gov.cn/xinwen/2014-05/28/content\_2689259.htm。

② 赵大朋《城乡一体化背景下的服务型村级党组织建设——基于有效服务供给的视角》,《探索》2017年第6期,第93-98页。

③ 《中共中央印发〈中国共产党农村基层组织工作条例〉》,《光明日报》2019年1月11日,第1版。

④ 黄俊尧《“服务下乡”的再思考——农村社区服务中心诸问题探讨》,《浙江学刊》2014年第3期,第194-200页。



平,人们对公共服务的要求也愈来愈高<sup>①</sup>,这也要求基层治理体制越来越具有更多的服务功能。增强基层体制的服务能力,也是提升乡村治理体系现代化的内在要求。

目前,我国农村基层也逐渐认识到了强化服务职能和增强服务能力的重要性,农村各级组织也设立了方便群众办事的服务大厅、服务中心,“最多跑一次”、“农民办事不出村”的服务体系也在逐渐形成。但是,当前农村基层治理体制依然以行政为主,在行政的思维逻辑下,以提供行政性服务为主,与农民生产生活相关的服务较少,服务还处于低层次状态,而且服务质量、服务数量、服务功能等也存在严重的区域不平衡、城乡不平衡,农村公共服务的现代化水平总体较低。一个现代化水平较高的农村基层治理体制,也必然是能为人们提供高质量公共服务的体制。从发达国家来看,治理体制越往基层,距离民众越近,服务的功能也就越多,表现出多层次的“大服务”。因此,从行政转向服务,是农村基层治理体制现代化转型的必然趋势,也是乡村治理现代化的必然要求。基层体制从以管理为主向服务为主转变,国家对乡村社会的服务性渗透将更加突出,注重服务渗透,更要注重服务效能<sup>②</sup>。依托“乡政村治”体制,建立和完善现代化的乡村公共服务体系,以服务振兴助力乡村振兴,也是农村基层体制改革的落脚点。

### (三)体制调整要均衡“行政、自治、服务、组织”四者关系

农村基层治理体制距离民众较近,具有“行政管理、群众自治、提供服务、组织建设”等多种功能。在公共服务优先安排战略下,对当前农村基层治理体制进行横向功能、纵向结构的调整,突出体制的服务重心,建构与公共服务优先安排相适应的服务型治理体制。这是基于公共服务优先安排与乡村振兴战略来考量的。这并不是要抹杀掉或虚化掉农村基层治理体制的行政功能、自治功能和组织建设功能。中国的农村基层治理体制是一种具有多重功能属性的混合型体制。有效的农村基层治理体制既要能够有效地进行行政管理,有效地开展群众自治,也要有效地向农村群众提供服务,更要有效地组织和整合基层群众。因此,以公共服务优先安排为原则,对农村基层治理体制进行创新调整时,要注意均衡“行政、自治、服务、组织”四者之间的关系。具体而言,在乡镇政府一级,要注意均衡“行政与服务”,突出服务功能。在行政村一级,行政村不仅具有行政功能,承担着乡镇政府下派的各项行政事务,具有自治功能,要组织和发动农民群众开展公共事务的自治活动,也具有基层政权组织建设功能,作为党在农村的基层组织而存在。同时,行政村还具有公共服务职能,必须方便人们办事<sup>③</sup>。因此,对于行政村来说,要注意均衡“行政与自治、服务与组织建设”等关系。对此,邓大才教授提出较有价值的建议,行政村单元规模可以综合考虑由经济发展决定的治理单元规模和行政与自治均衡、行政与参与制衡决定的治理单元规模,前者是“最大可能性规模”,后者是“最小可能性规模”。<sup>④</sup>但是,具体如何在实践上平衡,还必须结合农村实际,如经济发展、地理环境、历史文化因素、社会因素等,综合考虑建立既突出服务功能,又均衡行政、自治与组织建设的农村基层治理单元体系,在此基础上实行单元重构、功能分离,建构现代化的农村基层治理体制。

[责任编辑:钟秋波]

①徐勇《论现代化中后期的乡村振兴》,《社会科学研究》2019年第2期,第36-41页。

②徐勇《“服务下乡”:国家对乡村社会的服务性渗透——兼论乡镇体制改革的走向》,《东南学术》2009年第1期,第64-70页。

③党国英《不可盲目推行“大村庄制”》,《村委主任》2009年第12期,第11页。

④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,第35-42页。