

农村基本公共服务供给机制研究

——以上海市浦东新区为例

何建木

(上海市浦东新区发展和改革委员会,上海 200135)

[摘要] 基于城乡发展一体化的视角,总结归纳上海市浦东新区作为特大型城市郊区在农村基本公共服务供给方面存在的主要问题,深入分析城乡基本公共服务存在差异的制度性原因,即公共财政在城乡公共服务投入机制的差异性,政府主导农村公共服务生产导致农村公共服务供给效率较低,镇与开发区之间财权事权边界不清晰等,提出了完善农村基本公共服务供给机制对策建议:(1)增加政府在农村公共服务与治理的投入,建立公共服务财力保障机制;(2)构建多元主体参与的农村公共服务混合供给模式;(3)构建新型农村治理模式,完善村级公共服务供给体制。

[关键词] 城乡发展一体化;农村;基本公共服务;供给机制

[中图分类号] F320.3 [文献标识码] A [文章编号] 1671-6922(2015)03-0082-07

[DOI] 10.13322/j.cnki.fjks.2015.03.016

Study on the rural public service supply mechanism ——Taking Pudong New Area of Shanghai City as a case

HE Jian-mu

(Development and Reform Commission of Pudong New Area of Shanghai City, Shanghai 200135, China)

Abstract: From the perspective of the integration of urban and rural development, the issues in rural public service supply in Pudong New Area as a suburban area of a metropolis Shanghai are summarized. The institutional causes of public service gap between urban and rural areas are analyzed as follows, such as the public finance gap in public service input mechanism between urban and rural areas, government guiding rural public service production resulting in low supply efficiency of rural public service, the unclear borders of fiscal power and administrative authority between towns and developing zones. Accordingly the countermeasures to improve rural public service supply mechanism are proposed. (1) Increase government input in rural public service and administration and build finance guarantee for public service. (2) Build the comprehensive supply mode of rural public service with multiple participation. (3) Build the new type rural administration mode and improve village-level supply system of public service.

Key words: the integration of urban and rural development; rural area; basic public service; supply mechanism

党的十八大报告明确指出:“加快完善城乡发展一体化体制机制,促进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置。”城乡要素平等交换和公共资源均衡配置集中体现在统筹城乡基本公共服务配置,进而实现城乡基本公共服务一体化、均等化。

浦东新区作为国际化大都市上海的重要组成部分,自2005年获批成为全国首家综合配套改革试点区以来,按照国家“着力改变城乡经济社会二元结构”的工作要求,以改善民生为重点,在城乡基础设施建设方面投入大量资金,在建立城乡基本公共服务均等化配置机制、创新基础社会治理模式和

深化农村综合改革等方面也加大改革创新力度,积极探索符合特大型城区实际的城乡发展一体化新路径,努力提升社会管理能级和城乡公共服务水平,加强公共服务和社会保障体系建设,积极推动基层自治和社会治理,取得了一定工作成效。然而,由于浦东新区城乡之间、南北区域之间的多重二元结构矛盾依然存在,城市化推进过程中积累的历史欠账和历史遗留问题尚未得到根本解决,农村基本公共服务总量不足、供给效率低、城乡不均衡、区域不均衡、结构不均衡等问题依然比较突出。从上海市和浦东新区的实际需求来看,创新、完善农村基本公共服务供给机制,是特大型城市破解城乡发展一体化难题、创新社会治理体系的重要一环;从改革的现实意义来看,也是浦东新区作为全

[收稿日期] 2014-12-18

[作者简介] 何建木(1978-),男,博士。研究方向:区域经济学、综合改革、社会文化。

国首家综合配套改革试验区的应有之义,在浦东新区率先探索的改革创新经验可以为全国其他地区提供示范借鉴作用。因此,本文拟以上海市浦东新区为例,以城乡发展一体化的视角,对农村基本公共服务供给机制进行综合研究。

一、农村基本公共服务供给存在的主要问题

(一)农村公共基础配套设施相对滞后,优质社会资源较为欠缺

2009年原南汇区、原浦东新区两区合并后,全区人口与地域面积的扩张,加上城市化进程不断加快、人口继续迅速膨胀、社会管理需求增加、城乡之间和南北之间的多重二元结构矛盾日益凸显等客观实际,目前浦东新区城乡基本公共服务均等化发展依然面临诸多问题和挑战。笔者在调研中发现:在接受调查的对象中,有85%的农民对农村基本公共服务的现状基本满意;但这部分农民都一致认为,与中心城区社区的基本公共服务相比,无论是在基础配套设施数量还是在优质社会资源提供方面,城乡差距都比较大。这种差距,具体表现为硬件和软件两个方面。

在硬件方面,以中心城区的社区和郊区的农村所拥有的基础设施数量相比较,农村地区所拥有的学校、医院、银行、邮局、公园、养老院、文化广场等基本公共服务设施的数量和网点密集程度,与中心城区社区的差距较大。

而在软件方面,优质基本公共服务的城乡差距更大,难以在短期内实现平等。具体表现为:(1)在基础教育方面,中心城区学校的教学质量明显高于郊区学校,全区6所市级实验性示范性高中和5所市级示范幼儿园全部分布在中心城区,义务教育阶段老百姓心目中的“好学校”也大多集中在中心城区。虽然教师的学历率和职称率差距不大,但是更加富有经验、教学水平更高的教师大都集中在城区学校,农村学校往往招聘不到优秀教师,留不住人才。(2)在医疗卫生方面,由于优质医疗资源主要集中于城区,导致城区居民与村民在就医首选医院方面具有差异性,其主要原因在于医院等级越高,医疗服务水平相应越高,而高等级医院基本集中在中心城区,浦东新区的农村地区仅有一所二级医院,成为农村居民的重要选择。同时,为防范医患矛盾,镇、村卫生机构的医疗功能都被不同程度弱化,导致村民就医并不方便,村民转诊手续繁琐、费

时费力。(3)在体育设施方面,位于中心城区和城镇地区的社区体育健身设施和大型体育设施比较齐全和完善,其居民的需求满足程度明显高于郊区的农村地区。(4)在养老服务方面,中心城区的养老床位数和日托机构数虽少于郊区,但老年人助餐点明显高于郊区。

(二)农村公共服务供给主体单一,供给效率相对较低

从总体上看,公共服务产品的供给主体主要分为三类:公共部门(政府)、私人部门(市场)和社会组织。目前,浦东新区农村公共服务的生产还是以政府生产为主,私人部门和社会组织所生产的公共服务规模比较小、效率比较低,其作用发挥仍然十分有限。具体表现为:(1)私人部门(社会资本)参与农村公共服务的力度不大。目前,社会资本在农村的作用主要表现为进行农业生产和土地流转,如成立农民专业合作社,而非直接参与公共服务的生产。镇政府层面的公共服务市场化则主要体现在政府购买规范化、标准化的养老、绿化等公益性服务。但总体上看,由于缺乏更多私人部门的参与,目前农村公共服务还处于“政府搭台、政府唱戏、老百姓看戏”状态。(2)社会组织参与农村公共服务生产的范围不大,力度较小。目前,浦东新区街道和居委会在政府购买养老服务、教育培训、社区矫正、医疗卫生等领域进行了许多探索,并形成了比较成熟的政府购买服务机制。但农村公共服务的生产领域,仍以政府为主体,政府部门形成了“自娱自乐”——自己设计、自己发动、自己运作、自己总结的惯性工作模式。公益性的社会组织生产公共服务的规模比较小,方式比较单一,涉及和参与的领域也比较少。这种模式已经不能满足农村多样化、多层次的需求。

(三)村级组织财力弱,而承担的公共事务偏多

据调查,目前浦东新区各村委会的职能主要包括公共管理、综合治理、经济发展引导等,还要应对镇政府各项业务工作,如农业发展、治保调节、安全生产、环保卫生、妇女工作等。上海大都市的特点,决定了大量外来人口涌入到郊区农村,这无疑增加了村的管理成本。而且,村支出费用远远大于村可支配收入,村收入基本不能满足村运转所需费用。根据2013年度浦东新区行政村收支汇总情况看,全区372个行政村,全年可支配总收入为136457万元,平均每个村可支配收入为366万元;而全年所有村总支出为152105万元,每个村平均支出为408

万元^[1]。浦东新区每年以“以奖代补”的形式,维持村级组织运行的补贴每个村只有50~110万元^[2],远远不能满足每个村的开支。村委会职能的完成,主要依靠村集体经济的增值。由于每个村集体的经济收益情况不同,用于公共福利方面的开支也存在很大差异,由此也造成村级公共服务和治理的不均衡现象。为维持村级组织的正常运转,有些村还出现了收支赤字现象,目前浦东新区24个镇中,村均可支配收入大于村均支出的镇仅有9个^[1]。

(四)“村两委”职责不明晰,基层治理体系仍需完善

1998年通过并实施《村民委员会组织法》后,村民自治进入了新的发展阶段,但随着村民自治实践的深入和发展,也暴露了村级自治体制的一些缺陷。目前,浦东新区部分村委会职责存在越位、缺位、错位现象,村委会的自治职能弱化、行政化现象突出,主要表现为村委会自治功能弱、行政功能强,在某种程度上变成镇政府在基层的“行政机构”。村委会在性质上虽定位为群众性自治组织,但在现行的基层管理体制下,实际上承担了镇政府的大部分行政职能。据笔者统计,浦东新区泥城镇人民政府7个职能科室向村委会布置、需要村委会协助承担的行政工作多达137项,需要做台账达234本,需要向科室上交的工作报表达132个。村委会不仅要承担管理公共事务、促进经济发展等“村务”,还要完成镇政府下达的计划生育、卫生创建、文明创评等“政务”目标;考评上更多是对上级政府负责,而不是对选举他们的村民负责。镇政府在对村干部的考核中,发展壮大集体经济是一项最重要的考核指标,这也是村委会重视经济发展的重要原因。在此情况下,村委会容易出现“重行政管理、重发展经济、轻村民自治”的情况,因而当面对征地、拆迁、维护稳定、解决上访问题等各种利益矛盾时,往往把“村两委”直接推向村民的对立面。1999年发布的《中国共产党农村基层组织工作条例》通过规定村党支部的主要职责,明确了村党支部“领导核心”作用实现的具体途径。但实际情况是,目前浦东新区部分村党支部的政治服务功能和社会管理职能弱化、经济功能强化,凝聚力降低,大部分行政村的党支部书记都同时兼任村集体经济负责人,导致部分村集体资产的使用十分混乱,一些村干部利用集体经济谋一己私利,使村集体经济蜕变成成为“村干部经济”,极易引发村民和村干部之间的矛盾,导致村民和政府之间的对立。同时,在某种程

度上,经济职能与政治职能的混淆也增加了农村集体资产管理的难度。

(五)村民在重大事情决策中作用有限,基层民主管理有待进一步强化

由于浦东新区地处国际化大都市上海的郊区,城市化进程启动较早、较快,由此带来的农村土地纠纷、拆迁引发的社会矛盾、集体资产监管运营、农村基层社会治理等问题十分尖锐和突出,基层政府和村民自治组织解决矛盾问题的压力较大,但同时村民参与重大问题决策和民主管理方面的作用却没有得到发挥。具体表现为:(1)基层民主管理的主体不够明晰。目前,由于“村两委”班子的职责定位和互动分工不够明确,相当一部分村在重大问题的决策上,往往由党支部书记拍板,具体事务安排也是书记说了算,村民大会、村民代表会议以及村委会的权威性和代表性在一定程度上被模糊化和边缘化。同时,农民又处于信息不对称及权力不对等的状态,村民自我管理、自我教育、自我服务的主体地位并没有得到充分的体现。(2)村务公开不够规范、不够完整、不够透明。在公开的时间上,大部分村村务公开的时间安排每季度公开一次,该时间节点刚刚达到相关文件规定的时间下限标准,基本未能做到每月公开一次,同时及时公开的内容也很少。在公开的内容上,大部分村务公开信息内容过于笼统或不够全面完整,引起村民质疑和不满。在笔者调研过程中,大部分村民表示:“公开出来的肯定是没有问题的,我们更关心那些没有公开的情况。”信息公开不规范、不完整、不透明造成村民不关心、不积极参与村务管理和村务监督。

二、城乡基本公共服务供给存在差异的制度原因分析

(一)公共财政在城乡公共服务投入机制的差异性

公共财政在城乡公共支出方面投入机制的差异性是导致城乡公共服务供给数量和质量出现差异的主要原因。就浦东新区而言,城乡基本公共服务存在差距的重要原因在于公共财政投入结构的不均衡和财政资金整合力度不够。具体表现为:(1)对村级公共服务的财政支出尚未形成制度性安排。街道及其居委会公共资金主要由区政府全额拨付,而农村基层治理资金来源主要通过区政府“以奖代补”的财政补贴方式来支付的,而且每年“以奖代补”下拨到村的资金却远远不能满足村级

管理和基本公共服务支出的要求。尤为重要的是,“以奖代补”作为一种弹性的公共财政支出方式,目前尚未成为全区的一项制度性安排,因此其科学性、合理性尚待进一步优化。(2)资金整合力度不够。由于农村基础设施建设和环境治理及公共服务涉及多个业务部门,资金来源有中央财政、市级财政和区财政等3个层级的资金,且对农村地区的财政补贴政策过多,容易造成各自为政和资金分散局面,不利于财政对资金的统筹调剂,使资金难以聚焦重点形成“拳头效应”,从而削弱了资金的整体效益。(3)各镇财力不均也是制约公共财政对农村地区支出的重要因素。由于农村基础设施、环境治理及公共服务需要区镇两级财政共同负担,而农业镇的镇级财力与开发区周边镇相比,财力更为有限,从而容易造成镇级财力配套不到位。

(二)政府主导农村公共服务生产导致农村公共服务供给效率较低

由于浦东新区农村自身的社会资本不充裕和社会组织发育不充分等客观原因,导致在农村公共服务生产领域,市场和社会参与为农村地区提供公共服务还较少。以农村社会组织参与公共服务的手段与方式、体制与体系来看,目前浦东新区具有3个突出特点:(1)从服务主体来看,主要是农村社会内部的志愿者组织(如平安志愿者、爱国卫生志愿者、党员志愿者、健康自我管理小组等)提供服务较多。与城市相比,在民政局注册的正规社会组织(包括社会团体、基金会和民办非企业单位)提供专业化、标准化服务则相对较少。(2)从服务的手段与方式来看,一般采用志愿者服务的方式,缺乏具有市场化等先进的服务理念和服务模式。(3)从服务的体制与体系来看,目前农村社会组织在公共服务生产中很少能够利用现有资源为农村提供服务,其资源渠道一般来源于政府拨款和政府补助。

此外,由于思想观念的偏差,导致不少村干部观念比较保守,甚至反对村级公共服务市场化。笔者在调研中发现,不少村干部不希望私人资本进入公共服务产品的生产领域。如曹路镇某村支部书记就明确提出他的反对理由,包括:(1)容易导致责任不明;(2)后期维护容易造成主体不清;(3)部分问题界定不清,如可能存在权力寻租,比较麻烦。由此可见,目前浦东新区市场和社会参与,还不能成为政府公共服务生产的有效补充。

(三)镇与开发区之间财权事权边界不清晰

目前,浦东新区各镇与周边开发区之间财权事

权边界不清晰,镇政府过多承担了周边开发区的社会管理职能,但在经济利益分享上却受益较少,人、财、物不匹配,这是农村基本公共服务投入不足的重要原因。在浦东的农村地区,镇与各级开发区并存,各镇在社会管理中呈现权力小、责任大、利益少的特征。如部分镇毗邻国家级或市级开发区(如合庆镇、曹路镇)或直接成为开发区中的园中镇(如张江镇、金桥镇、泥城镇),这些镇在直接接受开发区提供的产业支撑、就业保障等外部正效应的同时,也为开发区的动迁安置、人口管理、社会稳定作出了积极贡献。但在目前浦东新区行政管理体制下,各镇对区域内的公共服务资源缺少有效的统筹权,对驻区单位缺乏有效的话语权,在税收返还、土地指标流转等方面缺乏议价权。笔者在调研过程中发现,在政府职能的条线管理中,镇领导没有相应的权,却肩负许多职责,条线工作的解决和推进主要是靠个人面子和关系来协调,缺乏制度性安排。

(四)城乡发展不均衡和外来人口大量导入造成城乡基本公共服务短缺

浦东新区的地域面积(达1210 km²)是整个上海所有市辖区中最大的,区域管理幅度大,南北部发展严重不平衡。由于南北部农村形态布局和资源集约利用等方面的差距,造成农村公共服务领域发展不平衡的矛盾较为突出。同时,外来人口大量导入也是造成城乡基本公共服务出现短缺的重要原因。近年来,农村地区人口导入呈现快速增长态势。根据2013年底浦东新区的人口统计数据,居住在全区372个行政村的农村户籍人口占31%,农村居民占全区总人口比重达34%,外来人口占全区的比重达35%^[3]。随着外来人员的激增,尤其是由于“福利型因素”导入的外来人口,造成区镇两级财政逐年加大投入的正效应被快速扩张的人口导入因素所淡化,原有以户籍人口基数配置基本公共服务资源的做法已经不适应新的形势,对提升村级公共服务和基层治理水平带来新的压力和挑战。

三、推进农村公共服务供给机制改革的对策建议

农村公共服务供给机制的改革,直接关系到城乡发展一体化进程的推进,在设计改革方案和确定政策时,应因地制宜,分类实施。具体而言,要贯彻中央在社会主义新农村建设中确立的“多予、少取、放活”的方针,加快推进公共财政体制改革,以村民自治制度和村务公开制度为突破口,实现决

策权与执行权分离、社会职能与经济职能分离、政府职能与自治职能分离,多元主体参与农村公共服务和社会治理,促进农村公共服务的再提升,最终实现城乡发展一体化。

(一) 增加政府在农村公共服务与治理的投入,建立公共服务财力保障机制

将农村公共服务的支出责任进行合理上移,加大对农村基本公共服务和社会治理的财政投入,并建立制度化的财力保障机制。

1. 在内容层面。根据与百姓生活密切相关性,张效梅把基本公共服务分为3类:(1)提供就业和基本社会保障等的“基本民生性服务”;(2)提供义务教育、公共卫生和基本医疗等的“公共事业性服务”;(3)提供公益性基础设施和生态环境保护等的“公益基础性服务”^[4]。根据这一分类方法,目前浦东新区农村的公共支出项目大致包括管理费用、公共福利、支农、经营性支出和其他。管理费用是村级组织因管理活动而发生的各项支出,包括“村两委”班子人员报酬及补贴、条线工作人员报酬及补贴、接待费用和会务费用;公共福利是指用于文化教育、医疗卫生、计划生育、民政福利、村民生活补贴、养老金补贴、社区活动、综合治理、环保服务等各项社会公益性福利支出;支农支出是村级组织主要用于农业、农村基础设施建设及维修维护支出和农业生产服务、补贴等各项支出;经营性支出是村级组织发生的各项经营支出,主要包括税金、经营性固定资产折旧等。

根据城乡发展一体化、量力而为、分类管理的原则,建立农村基本公共服务和社会治理的财力保障机制,同时合理确定区镇财权关系比例。建议农村的基本管理运行和村级干部的收入津贴由区级财政予以保障;村庄治理中产生的公共服务费用以常住人口数量为依据,由区镇两级财力按照一定比例承担,同时由村级集体经济予以适当补充。具体的补贴内容,可按照《浦东新区2011年关于村级组织运行费用补贴专项资金使用管理办法》所确定的目录,对村居公共管理费用和村居公共服务费用实施补贴的办法进行操作。其中,村公共管理费用应包括:(1)村居公共管理费用,即村干部人员经费和村日常办公经费,村干部人员经费包括按镇村干部岗位设置意见所选聘任用的村干部报酬、补贴、福利等费用;(2)村日常办公经费,包括办公费、车辆使用费、办公房使用费等。村居的基本公共服务费用包括:(1)教育卫生类,包括村卫生室经费、献血

计生及独子费、幼托费和村民教育培训等;(2)公用设施类,包括村公共活动中心、村民健身点及村公共绿地,村级道路、河道及桥梁,上下水、供电通讯市政设施等的使用、管理及维护等费用;(3)公共活动类,包括各类村民会议、老年活动、社团活动和文体活动等;(4)村庄环卫类,主要包括村内垃圾收集、村庄公共场所、村路沟桥、村公共绿地等的保洁、保绿等费用;(5)社区安全类,主要是村联防费用。

2. 在操作层面,明确合理的区镇财力分担机制。区镇两级财政可按不同比例进行分担,集体经济组织可以作为社区一员共同分担,具体做法可根据不同条件分类进行,两种方法也可以结合使用。(1)根据镇和村经济收益情况,与区财政共同承担农村公共管理支出。对于经济强镇,村公共管理支出可以完全由镇来负担;对于经济发展一般的镇,区财政和镇财政可以共同分担,比例根据镇经济具体情况而定;对于经济不发达的镇,区财政补贴多一点。在这一制度设计中,区财政的奖励、激励作用要充分发挥。在考核的基础上,对于自给自足的镇,区财政可以加大对其奖励。一方面,以奖励的形式补贴镇财政支出;另一方面,激励镇财政优化农村公共管理。同时,给予相关负责人个人物质和荣誉、晋级等方面的激励。(2)根据镇与开发区的距离远近和亲密度等要素,来确定农村公共管理支出投入的承担责任和比例。大致来讲,离开发区较近的村,由于外来人口多、社会矛盾相对集中,其相应管理成本也较高;离开发区较远的村,外来人口比较少,管理和服务费用相应也比较低。

(二) 构建多元主体参与的农村公共服务混合供给模式

作为公共服务供给的3个主体——政府、市场和社会组织,在提供公共服务时具有不同的优势和劣势。相比于政府,市场和社会组织在满足公共服务需求时具有更加灵活、高效和细致的特点,因此能够弥补政府的不足,为群众提供更多选择。在一些政府能力有限或者群众个性化需求较多而政府无法统一满足的公共服务,可以充分发挥市场和社会的力量,通过政府购买等方式来满足群众需求。针对浦东新区农村基本公共服务供给的现状,建议以公共财政投入机制改革为基础,在农村公共服务供给中引入竞争机制,鼓励社会组织 and 私人资本参与公共服务的生产,以实现农村公共服务生产和供给的优质高效。

1. 根据农村公共服务的种类采取多样化的生

产方式。林耘认为,参与公共服务生产主体在功能上各有差异,因而形成各自的比较优势及比较劣势^[5]。在确定各生产主体应该生产哪种公共服务的基础上,政府应提供市场不能自动提供的特殊的纯

公共物品;而私人资本、社会组织则可以提供改善型的准公共物品,利用其在资源配置上的优越性参与非基础性、非基本保障性、满足特殊需求的公共服务,以提高公共服务的效率水平(表1)。

表1 纯公共物品和准公共物品供给机制比较分析表

Table 1 Comparison of supply mechanism between the pure public goods and the quasi public goods

总类别	进一步分类	典型代表	生产主体	政府的优劣	生产方式	资金来源
纯公共物品	特殊的纯公共服务	农村基层行政服务	政府	强制生产并具规模效应	政府直接生产	公共财政
	一般的纯公共服务	治安、环保、道路维修治理等	政府、社会组织、私人资本	强制生产可能成本过高	政府间接生产	公共财政,政府购买
准公共物品	自然垄断型	交通、电信、电力输送等服务	政府、私人资本	能力有限应促进竞争	特许经营间接生产	使用者付费,公共财政补贴
	一般准公共物品	基础教育、医疗、养老等	政府、社会组织、私人资本	强制供给可能成本过高	政府直接或间接生产	公共财政补贴,政府购买

2. 加大政策倾斜力度,鼓励社会组织、私人资本参与农村公共服务的生产。(1)通过直接登记、资金扶持、税收优惠等倾斜政策,突出培育发展公益性、救助性、维权性、协调性的农村社会组织,以此带动整个新区层面服务于农村的社会组织的整体发展。(2)加快制定并向社会公布地方政府职能和权力转移的目录清单,地方政府向社会组织购买服务项目的目录清单以及具备承担政府购买服务职能的社会组织名录,同时明确社会组织参与提供农村基本公共服务的准入条件和基本资格。(3)制定政策放宽与降低市场准入门槛,提高私人资本参与农村公共服务生产的积极性。

3. 完善政府委托私人资本、社会组织提供公共服务的相关制度。私人资本、社会组织参与农村公共服务供给存在着一定风险。如政府购买服务的合同可能存在贿赂、以权谋私,私人资本参与公共服务生产可能发生伪造、盗用和欺诈行为;社会组织、私人资本生产公共服务也可能存在低效率和偏离公共利益的目标。因此,要通过制度设计防止潜在风险的发生,重点在于建立第三方评价机制、鼓励社会组织积极践行社会责任等。

4. 建立统一的政府公共服务购买平台。(1)充分利用现有的实体平台。目前浦东新区已有由政府-企业-社会组织“多部门合作协同承担区域公共管理和公共服务事项的功能性服务平台,包括“浦东新区市民中心”“浦东公益服务园”“浦东基金会服务园”等,在这些实体性的服务中心和场所,设立购买农村基本公共服务的专门窗口,通过项目推介、参观接待、服务咨询、公益项目公开招投标等多种形式,促成农村基本公共服务项目购买的供需

对接,完成购买服务的信息公开、招投标流程、监管监督和绩效评价等环节流程。(2)整合虚拟网络平台。近期应以镇政府为主,充分利用并整合镇村两级公共服务中心网络平台,在平台上发布政府购买服务的项目名称、承接标准、财政预算以及承接主体提供主体资质、所开展公共服务经验、项目资金使用情况等信息,从而使购买方、承接方均处于公开、公正、透明的环境。在镇级公共服务中心网络平台基础上,下一步要尽快建立统一的区级政府购买服务信息平台,将所有政府购买服务包括农村基本公共服务项目全部纳入区级统一平台进行规范操作。

5. 转变基层干部思想,树立公共服务供给主体多元的意识。在农村公共服务供给机制改革创新过程中,要通过教育、培训、宣传、政策引导等措施,切实提高基层干部尤其是村干部的思想认识,使其了解公共服务单独靠政府垄断供给不仅效率低,还会出现缺位、越位现象,使其明白政府的公共服务职责不是直接提供公共服务。

(三)构建新型农村治理模式,完善村级公共服务供给体制

针对目前村党组织、村委会行政职能和经济职能强而公共服务职能弱的现状特点,建议以建立村民议事会制度为突破,通过实施“三分离、两完善、一加强”(即决策权与执行权分离、社会职能与经济职能分离、政府职能与自治职能分离,完善农村公共服务和社会管理体系,完善集体经济组织运行机制,加强和改进农村党组织的领导),最终完善村级基本公共服务供给机制。笔者建议,新型农村治理机制结构模式可按照图1进行推广。

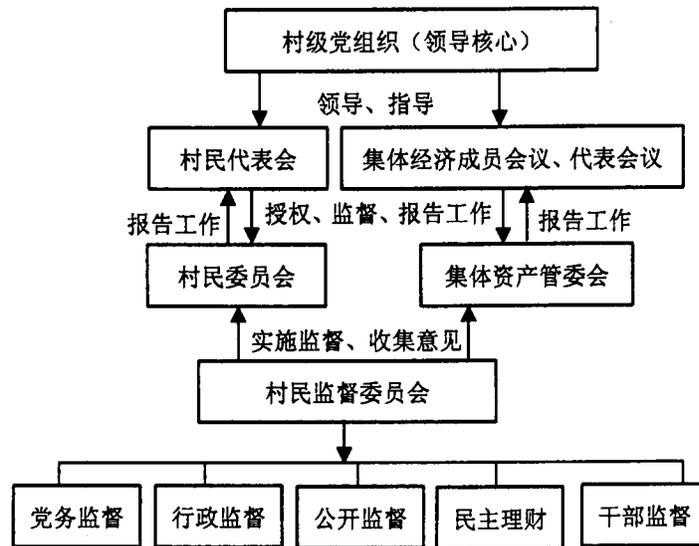


图1 新型农村治理机制模式示意图

Fig.1 Schematic diagram of the new type of rural governance mode

1. 试点推行“三分离”。近年来,温州市采取“三分三改”的做法,推进农村制度综合改革^[6];广东省佛山市南海区通过“五个分离”,大力推进基层治理体制机制和方式方法的改革创新^[7]。建议浦东新区尽快开展“三分离”试点,推进以基层治理和产权制度改革为重点的农村综合改革。

2. 强化村级党组织的领导,调整和规范村委会的职能,发挥村民监督委员会的功能,保证村公共事务和集体资产管理符合公共利益。要广泛搭建多层次的村民议事平台、村民自治平台。同时,应严格规范和限制村委会的职责,清晰界定村民监督委员会的职责功能并充分发挥其监督作用。

3. 完善集体经济组织的经营管理体制。通过成立集体经济组织成员会议(代表会议)和集体经济管理委员会,将集体经济组织逐步从村委会中剥离,成为独立运转的主体。

4. 夯实农村基层人才基础。要从增加收入待遇、落实财力保障等方面,充分调动激励村级干部的工作积极性,使他们从集体经济管理职能中剥离出来。同时把加强农村基层干部队伍建设作为新

型村级治理机制配套建设的重要内容。

[参考文献]

[1]上海市浦东新区社会调查中心.浦东新区社会调查报告2013[R].上海:上海市浦东新区社会调查中心,2013:155-162.

[2]何建木.大都市郊区城乡发展一体化的探索与思考——基于上海市浦东新区的实证研究[J].农业经济与管理,2015(2):83-96.

[3]上海市浦东新区统计局,国家统计局浦东调查队.上海浦东新区统计年鉴(2014)[M].北京:中国统计出版社,2014:38-39.

[4]张效梅.逐步实现基本公共服务均等化[J].中国国情国力,2008(11):40-43.

[5]林耘.论新农村公共服务供给方式的选择[J].理论导刊,2007(5):77-79.

[6]王敬尧,李晓鹏.城乡统筹进程中的农村集体产权改革——以温州“三分三改”为蓝本[J].求是学刊,2012(6):68-75.

[7]邓永超,张兴杰.政经分离增强村民自治活力的路径优化[J].农村经济,2013(7):22-27.

(责任编辑:林小芳)

农村基本公共服务供给机制研究——以上海市浦东新区为例

作者: [何建木, HE Jian-mu](#)
作者单位: [上海市浦东新区发展和改革委员会, 上海, 200135](#)
刊名: [福建农林大学学报 \(哲学社会科学版\)](#) 
英文刊名: [Journal of Fujian Agriculture and Forestry University \(Philosophy and Social Sciences\)](#)
年, 卷(期): 2015, 18(3)

引用本文格式: [何建木, HE Jian-mu](#) [农村基本公共服务供给机制研究——以上海市浦东新区为例](#) [期刊论文] - [福建农林大学学报 \(哲学社会科学版\)](#) 2015(3)