

农村公共物品的供给困境与对策

——以 C 市 D 村为例

曾雪婷

重庆大学公共管理学院, 重庆

收稿日期: 2023年9月13日; 录用日期: 2023年10月31日; 发布日期: 2023年11月10日

摘要

农村公共物品供给是乡村治理的重要组成部分, 对于农村现代化发展具有重要意义。重庆作为全国农村人口最多的直辖市, 其农村公共物品供给状况是对乡村治理水平的检验, 为响应乡村振兴战略, 助力城市和乡村达到均衡发展, 对重庆市的农村公共物品供给现状进行研究是十分必要的。本文以2018年底脱贫的C市D村为案例区, 采取了问卷调查和访谈的形式展开调研, 考察了D村五类农村公共物品项目的供给成果, 并就村民对公共物品的满意度进行了分析。基于对D村供给现状的实地考察, 本文认为农村公共物品供给还存在着以下四种困境: 提供的总量不够、公共物品供给与村民需求脱节、在提供和使用时存在资源浪费现象、非政府主体参与少。为了破解农村公共物品供给困境, 本文针对性地提出了四项解决措施: 一是加大农村公共物品供给的投入力度; 二是重视村民的需求表达机制; 三是健全公共物品的监管和维护机制; 四是构建合作提供的模式。

关键词

农村公共物品, 公共服务, 供给困境, 对策, 重庆市

The Supply Dilemma and Countermeasures of Rural Public Goods

—A Case Study of D Village in C City

Xueting Zeng

School of Public Policy and Administration, Chongqing University, Chongqing

Received: Sep. 13th, 2023; accepted: Oct. 31st, 2023; published: Nov. 10th, 2023

Abstract

The supply of rural public goods is an important part of rural governance, which is of great significance to the development of county. Chongqing has many rural populations and the supply condition of rural public goods is a test for rural governance level. Making a survey on the situation of Chongqing rural public goods provision is necessary, because of its practical value for rural development. This paper considers village D, getting rid of poverty by the end of 2018, as a case area. By the method of questionnaire, it investigates the supply results of village D in five rural public goods projects, and then analyzes the satisfaction of villagers to public goods. Based on the survey data, this thesis presents four difficulties as follows. Above all, the total supply is insufficient. Secondly, the relationship between public service and villager's demand is out-of-balance. Besides, the provision method is inefficient. Then, the other supply objects don't take part in the supply course. To deal with these matters, there are four methods in my opinion. First and foremost, strength the financial input in the public service provision. What's more, pay attention to the demand expression mechanism of villagers. Third, improve the supervision and maintenance mechanism of public goods. Last, perfect the cooperation to realize the optimal.

Keywords

Rural Public Goods, Public Service, Supply Dilemma, Countermeasures, Chongqing Province

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

农村公共物品供给是实现农业农村现代化的重要方面，公共物品供给的数量和质量是衡量新农村建设成果的重要指标。虽然在 2020 年底我国 832 个贫困县全部摘掉了贫困的“帽子”，但乡村治理的问题仍然突出。同发达国家相比，当前我国农村的公共物品供给水平存在明显的差距，不能与农村居民日益增长的美好生活的需要相平衡，阻碍农村社会可持续发展。与城市相比，农村的基础设施建设投入不够，人居环境建设不够完善，政府供给公共服务的数量和质量较低。公共物品供给过程中存在的问题对于我国农村想要继续向前发展的前景来说是主要的阻碍，是当前乡村建设需要完善的一处。随着当前经济社会的发展，重庆市在农村公共物品供给方面有所改善，但总体上仍处于欠发达阶段。其仍存在供给总量不足、供需不平衡、供给效率低下等问题[1]。因此，为响应乡村振兴战略，助力城乡均衡发展，对全国农村人口最多的直辖市重庆市的农村公共物品供给现状进行研究是十分必要的。

2. 国内外研究现状

2.1. 公共物品的概念及特征

萨缪尔森最先将公共物品界定为“每个使用者消费这种物品不会减少他人消费该物品”。并总结归纳了公共物品非排他性、非竞争性、不可分割性[2]。雷晓康、贾明德(2003)对农村公共物品分类如下：促进经济社会发展类；社会基础设施建设类；影响社会可持续发展的公共物品[3]。冯海波(2005)认为农村公共物品是村民们共享的物品和服务。包括社会保障、农村道路、医疗卫生、基础教育等方面[4]。

2.2. 农村公共物品供给主体

大卫·休谟(1739)用公共草地积水的案例分析了政府在提供服务和实现公共利益中应发挥主体作用。科斯(1974)认为公共物品不单单只能由政府提供,引入市场机制能够供给更加灵活高效。田屹(2006)探求政府外的供给渠道,分析了第三部门参与到公共物品供给过程中的可行性和必要性。激励第三部门辅助政府进行供给[5]。李竹梅(2009)从理论分析的角度,指出农村公共物品到底由谁供给需要考虑到公共物品产生的外部效应以及在生产活动中的作用。除了最基本的公共物品由政府提供外,在其他领域要引进竞争机制来激励供给主体改进服务质量[6]。崔晓芳(2016)基于新公共服务理论的视角,指出政府在协同供给机制中应该扮演明确自己的责任;履行自己的职能;协调多元主体在供给中的关系[7]。

2.3. 农村公共物品供给模式

许远旺、周娴(2006)以湖北乡镇事业单位改革为例,提出了要打破政府垄断农村公共物品供给的局面,必须重新塑造农村公共服务的体系,构建新的供给模式。即政府组织安排、市场化运作、社会系统参与的多中心体制[8]。贾敬全(2009)从公共选择理论角度分析了将 PPP 模式引入农村公共物品供给中的可行性[9]。邓蒙芝(2014)以乡村道路修建为案例,对 100 个行政村展开了调查,总结了乡村物品三种供给的模式:一是由乡村自我实现有效供给;二是由政府单独进行供应;三是村庄和政府联合模式[10]。何园洲(2019)指出为统筹城乡发展,要努力发挥市场和第三部门对政府供给的支持和补充作用[11]。

2.4. 农村公共物品供给效率

涂圣伟(2010)重点分析了农村居民主动接触村干部表达他们的需求的现状及其影响因素,提出公民主动接触行为能有效提高公共物品提供效率。但实际情况是公民主动接触村干部表达他们的需求的行为发生频率很低[12]。刘天军、唐娟莉等人(2012)基于陕西省十个城市内部的关于农村公共物品供给的相关数据,采取 DEA 的方法进行了分析。指出经济状况、财政人权、人口规模、地理区位等因素导致陕西省城市间农村公共物品供给现状存在明显差异[13]。罗兴佐、房红磊(2013)对重庆市的十二个行政村的基础设施建设情况展开了问卷调查,得出供需平衡情况、需求表达机制、公共物品的价格等影响供给效率的结论[14]。

综上所述,国外学者很早就提出了公共物品的概念并进行了相关的研究,公共物品供给相关的理论较为丰富,但由于西方国家的农村经济发展水平比较高,城乡发展差距不大,不像我国独有的城乡二元体制那样割裂城市与农村,所以他们把将两者公共物品区别开来的研究较少。相对而言,国内学者对农村公共物品供给的研究较多,多集中在公共物品供给主体、现状、模式、机制等,但缺乏聚焦到某一个乡镇的公共物品供给情况的研究。本文以 2018 年底脱贫摘帽的重庆市开州区的 D 村为案例区展开调研,从微观的角度,以 D 村现阶段公共物品供给情况审视重庆市乡村治理现状,为解决农村公共物品供给困境,助力乡村脱贫不返贫提供政策建议。

3. 农村公共物品供给理论

3.1. 治理理论

治理理论的基本内涵是,政府在进行公共管理和公共服务的过程中,不仅仅依靠自己的力量和资源管理社会,规范秩序,引导公众朝正确的方向前进,还应当积极寻求与公民社会、非政府组织、私人部门等广泛的合作,以便能够促使公众达成共识,实现他们的共同的利益。在乡村治理中,仅靠政府提供公共物品会面临资金不足、供给效率低、供需失衡等问题,政府应当协调不同的治理主体,通过政策优

惠、资金扶持、宽进严管等方式来激励非政府主体与政府合作来提供乡村公共物品，构建多主体的灵活有效的供给模式，以满足农村居民美好生活的需要。

3.2. 新公共服务理论

新公共服务理论认为政府不应“划桨”或者“掌舵”，而应该“服务”，政府机构要能够凝聚民心，将公民的力量整合到一起，同时及时回应公民的需求。新公共服务理论提倡政府在行使管理和公共服务职能时应当把公民摆在中心位置，主张政府要满足公民的需求，畅通公民参与表达机制，帮助公民实现他们共同的利益。在乡村治理的过程中，政府应当是“服务”的角色，要完善村民自下而上的需求表达机制，引导并激励村民理性地表达合理需求，将村民的需求纳入政府公共物品供给的决策考量中有助于解决农村公共物品供需失衡的问题。

4. 农村公共物品供给困境

4.1. 研究区域概况

开州区位于重庆市东北部，北依巴山，南近长江，西边与四川省接壤。2016年开州区撤县设区，2018年如期退出贫困县。至2022年底，开州区全区幅员面积3963平方公里，下辖27个镇、8个街道、5个乡镇，全区户籍总人口166.03万人，其中，城镇人口63.85万人，乡村人口102.18万人，户籍人口城镇化率38.46%。人居环境整治逐步改善，完成了农村改厕6.81万户、危旧房改造14,827户，建成“四好农村路”3077公里，持续推进农网升级改造，建成市级美丽宜居村庄20个、绿色示范村庄86个，村级集体经济“空壳村”占比降至15%，农村生产生活水平得到较大改善。D村作为竹溪镇的下辖村，规模较小，全村的幅员面积一共6.6平方公里，其中粮田面积是3812亩。全村一共3892人，常住人口是2753人，村民的人均年收入是5741元。D村当前发展的主要产业为再生稻、沃柑和大棚蔬菜，其在2020年11月因沃柑被评为重庆市“一村一品”示范村。

4.2. 数据来源

文章数据来源于作者2022年2月对D村的村民们进行的随机抽样调查。调研主要采取的问卷调查法和深入访谈法，内容涵盖三个板块：村民基本情况，基础设施、文化服务、义务教育、医疗卫生、社会保障五类公共物品的供给现状，村民对其的满意度情况。此次调研发放问卷333份，回收有效问卷305份，有效率为91.6%。此外，还对该村的村委会相关负责人进行访谈以补充完善数据资料。问卷调查的对象均为D村的村民，除开无效问卷，共调查305人，均为D村本村农村户口。男性占57.38%，女性占42.62%，年龄集中在18至60岁，受教育程度多为小学及初中水平。

4.3. D村公共物品供给成效

4.3.1. 生活基础设施

农村生活基础设施的完善程度如何直接影响到村民生活条件的好坏，关系到村民生活的幸福感。近年来D村在乡村振兴的背景下对于村内基础设施的投入较多，生活基础设施方面有了明显的改善。D村村民大都饮用自来水，自来水的水质一般，92.79%的受访村民认为村内自来水供应不正常，每逢旱季，入户的水量会变小，且常常会出现停水的情况。D村用电保障状况良好，一年的供电量都是充足且持续的。随着新能源的普及，D村的天然气实现了全村通，但通过走访调查发现，只有56.72%的村民们使用的主要能源是天然气，仍有27.21%的农户家庭用柴火煮饭，由此可知，村民们对于天然气能源的接受度和使用率有待提高。D村道路建设颇具成效，村内生活区的道路水泥路全面覆盖，主路部分在2020年底

完成了柏油路的油化工作。随着村内道路不断完善,2018年D村在主路右侧每隔30米修建了路灯,但各条支路缺乏路灯照明,村民们反映夜晚出行仍需要手电筒照明,村子的路灯建设仍需进一步完善。2018年D村在村民居住较为集中的几个地方添置了垃圾桶,每隔两周有专门的垃圾清运车运送村民们的生活垃圾,全村的人居环境得到了改善。

4.3.2. 公共文化服务

农村公共文化服务建设在新时代背景下对促进农业农村现代化具有现实意义。据实地考察,D村目前配备的公共文化设施有活动广场、健身设施、有线广播和电视、棋牌室、篮球场、农家书屋和阅报栏。其中利用率最高的文化设施是有线广播和电视,活动广场的利用率次于电视和广播。据了解,全村现有两个活动广场,分别是2001年修建的和2020年新建的,面积共800平方米。人们常常到广场上跳舞,锻炼身体,愉悦身心。D村有两个棋牌室,一年四季棋牌室都会有人打牌娱乐,大部分都是中老年人。就体育设施而言,村内原有的两个乒乓球台在2015年已被撤走,现仅剩一个篮球场,通常是在村内上学的孩子使用篮球场的频率高。2017年村内的活动广场上新增了一些健身设施,如单杠、双杠、扭腰器、蹬力器等,便利村民们做一些日常的拉伸锻炼。2018年修建了农家书屋,设置了阅报栏,但是利用率不高,4.92%的村民们在日常生活中会到农家书屋看书,也少有村民会耐心阅读阅报栏上呈现的内容。据访谈资料,村委会相关负责人表示D村每年会举办一些文化活动,比如每月播放一部电影、送戏下乡活动等。但问卷调查数据显示,77.7%的村民认为村子很少组织开展各种群众性文化活动,20.66%的村民甚至表示村子从未举办文化活动。由此可知,D村文化活动的宣传情况和村民的参与度是偏低的。

4.3.3. 义务教育普及

随着当前经济社会的发展,城市化促使更多的人才向城市流通,农村学校的教学资源匮乏是十分明显且突出的问题。D村内有且仅有一所小学,其占地面积约1500平方米,基础设施有教学楼三栋、学生食堂、教师食堂、教师宿舍、教师办公室三间、保安门卫室、体育保管室、图书室、篮球场一个、乒乓球台六个。该小学的教室仍是传统的教室,没有投影仪、电脑等智能教学辅助设备。教学设施也常年没有翻新,墙皮脱落,栏杆锈迹斑斑,从外观上呈现出老旧的形态。小学现有教师14人,共有6个班级,今年的在其中上学的人将近三百人,近几年的学生人数在逐渐地减少。当与村民们谈及为孩子选择小学时,42.62%的人表示会将孩子送到县里的小学读书,26.89%的人选择送孩子到镇上读书,只有30.39%的人选择留在村小学。

4.3.4. 医疗卫生提供

就医疗卫生事业而言,开州区竹溪镇有且仅有一个卫生院,即竹溪镇卫生院,占地面积5.38亩。医院现有职工40人,卫生专业技术人员29人。医院内设门诊、牙科、妇产科、医技、公卫、医务科、护理部等科室。竹溪镇下辖的D村只有三个诊所,每个诊所各一名医生,医生的学历均为中专毕业。诊所均为私人经营的性质,所挣费用全归他们所有,挂靠在竹溪镇卫生院,每年还会受到政府一定的补贴。对于村民们生病时就诊地点的选择偏好,44.26%的村民是愿意在村诊所治病的,而23.61%的村民在生病时会选择到镇卫生院治病,29.18%的村民倾向于到县城里面的大医院就诊。村民们反映D村的三个诊所数量已经足够,但医生的技术水平不高,诊所的医疗设备不齐全,一些感冒类的小病能在诊所医治,稍微严重点的疾病都必须去竹溪镇卫生院或县里的大医院医治。

4.3.5. 社会保障事业

社会保障问题是民生问题的重点,对其完善能提升村民的生活幸福感,切实维护他们的利益,进而起到维护社会稳定的作用。D村的村民们在养老问题上持有传统家庭养老理念的人占大多数,72.46%的

村民表示周围的老人都是靠子女赡养,15.74%的村民表示老人通过参加城乡居民养老保险解决养老问题,11.15%的人认为周围老人是靠平时积蓄养老,仅2位受访村民表示主要由退休金解决养老问题。我国老龄化问题严重,人均寿命延长,而在农村持子女赡养的传统观念的人居大多数,年轻一代的养老负担很重,养老保险对于村民的保障功能还需要进一步挖掘。除了养老负担重的问题,农民们还面临着看病难治病贵的问题。从2003年开州区在区内部分乡镇试行新型农村合作医疗制度,到2020年重庆市的各个乡镇均已在推行新型农村合作医疗。在村委会对于新农合政策的大力宣传下,D村的全村居民都参加了农村合作医疗。但一些村民们也表示新农合的能够报销的范围不是很明确,使用起来有些复杂,在使用程序上还应当精简些。

4.4. D村公共物品的供给困境

4.4.1. 公共物品供给总量不足

重庆市政府在公共物品供给方面的支出每年是递增的,2019年的用于各项公共物品的财政支出均比2018年的财政支出高。其中2019年的交通运输支出比上年增加了3.1%,公共服务支出增加了8.5%,教育支出增加6.9%,卫生健康支出增加2.8%,社会保障支出增加14%。重庆市在交通运输方面的资金投入一直是稳定增长的,乡村道路建设成果显著,但对于教育事业和卫生健康方面的支出是不足的。

随着城市化的发展,D村的劳动人口向城市流动,导致村内上学的学生人数逐年递减。村内30.49%的人选择将小孩留在村内小学读书,69.51%的人选择将孩子送到镇上或者县城学校借读,处于义务教育阶段的学生,虽然学费免费,但借读费用以及其他生活开支也为本村儿童上学造成了新的“上学难”。D村小学几十年没有进行翻修,教学设施老旧,投影仪、电脑房、活动室等教学设施缺乏,不能为教师教学提供高效便利的教学设备。乡村教师工资低,生活条件和工作条件和城市相比差距巨大,导致一些优质教师资源不愿到农村任教,农村教师数量少,且一些乡村教师的文化水平不高,教学水平一般,所教的内容都是简单基础性的知识,对学生综合素质的提高差强人意。由此可见,该村的基础教育建设的供给存在不足,有待改善。

该村医疗的资金投入不够,导致诊所设施和人员配备都存在一定的不足。D村仅有三个私人诊所,且每个诊所只有一名医生负责看病开药,三位医生均是中专文化水平,治病的技术水平还有待提高。诊所的设备不健全,村民们表示村诊所职能解决一些头疼感冒等问题,如果需要做健康检查或者治疗一些稍微严重的疾病都得去镇卫生院或者县城里的大医院才能解决。由于诊所是私人性质,乡村医生每年收到的政府补贴有限,在给村民治病时收取费用方面是偏高的,而新型农村合作医疗的报销主要是针对大病报销,小病在村诊所是无法报销的,所以村民们反映“看病贵”和“看病难”的问题仍然突出。

4.4.2. 公共物品供给与村民需求脱节

当前我国农村公共物品供给决策机制主要是自下而上的形式,政府根据国家整体发展要求来确定农村公共物品供给的种类和数量,但现实情况是不结合各个农村具体实际的公共物品供给与农村居民的诉求存在着不对称性。据调查数据显示,305名受访村民中43.93%的人认为农村供给的文化服务与他们的需求不相符合。为了响应新时代农村精神文明的建设要求,满足农民文化需要,D村修建了农家书屋,新增了阅报栏,但由于该村村民的文化水平普遍偏低,对于农家书屋中放置的期刊杂文等书籍的阅读兴趣不高,农家书屋被闲置,其真正的惠农作用没有得到充分的发挥。与此相对应,D村小学中只有一间小小的图书阅览室,阅览室中只有四排书架,陈列的书籍数量和种类有限,学生的阅读偏好得不到满足。针对D村老年人、儿童居多的情况,农家书屋应当贴近D村的实际情况,供给的书籍要迎合老年人和儿童的阅读兴趣,不能只建不管,造成资源浪费。

此外，D 村公共物品的供需失衡也体现在地理位置上。靠近村委会和村小学的地带建设有村民活动广场、健身设施、篮球场等文化设施，而处于海拔较高的远离村委会和村小学的地带没有配备相应的文化设施，这些村民要使用村内提供的文化设施和参加村委会组织的文化活动需要走较长的路程，费时费力，打击了人们的参与积极性。这些地理位置较偏远的村民们的文化需求不能得到满足，文化设施的便利性还有待提高。

D 村村委会在为村民们提供公共服务时，通过线下会议和线上宣传等方式将乡镇政府的政策解读并传达给村民，但缺少将村民的意见有效地向上级政府传达这一环节。D 村公共物品的供给是由市政府确定经济社会发展目标，将目标分解层层下达到村，将一些基础设施的建设直接承包给第三方来供给的。比如 2020 年完成的旧房提升项目，即每家每户统一安装上红色的瓦，该项目没有征询村民们的意见，是由镇政府直接把旧房提升的指标下达到村委会，由村委会为村民们做思想工作，再统一安装新瓦并进行给予村民相应的补贴。由于缺乏需求表达机制，政府与村民的沟通交流工作没有做好，在项目实施过程中存在村民不了解旧房提升政策、对政府的做法存在异议、不愿意配合村委会完成房屋改造等情况。

4.4.3. 公共物品供给效率低下

基层政府本身的财政压力相对较大，在有限的财力范围内，政府倾向于供给有利于政绩考评的农村公共物品，比如农村的公路建设、文化建设等，而对于那些建设周期长的、见效慢的农村公共物品，就供给不足。D 村在公路建设中投入了大量的资金，当前公共物品供给的重点在村容美化上，如全村统一安装红瓦，美化河堤等，而在义务教育、医疗卫生方面的支出不足，导致村民们真正需要的公共物品没有得到有效满足，造成该村公共物品供给的效率低下，农民对乡镇政府的能力产生质疑。

同时，农村供给财政投入有限，难以面面俱到，公共物品供给后的管理维护问题凸显。比如 D 村建设的路灯时常不亮，给村民们的夜晚出行造成不便；路边的垃圾桶清运不及时，垃圾桶损坏也不及时替换；健身设施严重损坏而不能使用等。当前的农村公共物品的管理多是村委会在负责，对于公共物品的监管没有纳入其绩效考评的范围内，造成了部分农村基础设施年久失修，设施荒废，降低了农村居民的使用感。主体不明确也对农村公共物品的管理造成了阻碍，影响公共物品的规范化管理，在使用过程中公共物品的人为损坏较为严重，无法追究责任人，这也侧面加大了供给成本。

4.4.4. 非政府主体参与少

从对 D 村公共物品供给主体的调查分析，D 村是政府单一供给形式，大部分村民认为农村公共物品的供给主体应该是乡镇政府和村委会组织，少部分人认为市场和他们自己需要加入其中。农村公共物品一般来说应当由政府作为主要的供给主体给村民供应，但仅凭政府运用其能力和资源不能够使公共物品达到合理配置，还需要非政府主体的介入。当前 D 村非政府主体在公共物品的供给上发挥的力量较小，存在治理困境。一是需求表达渠道不完善，政府回应效率低。针对 D 村公共物品的供给现状，村民们表示不满意，与他们的实际需求不相符。由于政府在提供公共物品前没有向村民们征询意见，充分听取村民的想法，只是根据自身的意愿来进行供给，这种决策方式缺乏民主性和科学性，也导致了供需矛盾的情况。二是社会力量难以进入到资金需求大的公共物品中。如 D 村的小学是政府出资公办的，非政府主体没办法投入大量资金去筹办村小。三是非政府主体参与积极性不高。根据理性经济人假说，每个人做事情会首先考虑到满足自身的私利。不管是企业、第三部门还是村民，都只会对局部的与自身利益息息相关的公共物品供给比较关心。如 D 村的主路和支路是由政府出资 3000 万修建的，而关系到村民自身利益的入户公路的路段则是由村民们自身筹资修建的。

5. 完善 D 村公共物品供给的对策

5.1. 加大对农村公共物品供给的投入力度

农村公共物品供给不足的问题在很大程度上是由于财政资金不足，所以要加大供给总量，必须先解决基层政府财政资金约束的问题。首先，理顺各级政府的财权和事权[15]。属于区域内的公共物品须交由当地政府供给，给予当地政府相应的财政自主权。其次，激励多方参与供给。针对当前农村公共物品供给资金紧缺的问题，政府可努力拓宽筹资方式，激励企业、社会组织、个人参与到公共物品投资中，激发市场活力，减轻政府的财政压力。

此外，当前农村公共物品的需求在快速增长，但基层政府的财政资金有限，在财政约束的条件下，明确供给的优先顺序是必要的。将有限的财政资金投入到村民真正需要的公共物品中，避免无效供给带来的资源浪费。就 D 村当前公共物品的供给现状而言，生活基础设施的建设已较为完善，义务教育和医疗卫生方面的供给不足的问题较为突出。其一，竹溪镇政府需加大对村小学的投入力度，完善小学的基础设施建设，保障乡村教师的薪酬福利，组织对乡村教师的教学培训，从而提高农村教育质量。其二，政府要加大对农村医疗卫生事业的投入力度，严格管理镇卫生院和村诊所，对村诊所的设施配备提出严格要求，完善村诊所的医疗设施，组织开展乡村医生提升服务能力方面的培训。

5.2. 重视村民的需求表达机制

地方政府要对各个村的具体情况事先了解，根据村民们对于公共物品的需求来因地制宜地提供符合农村实际情况的公共物品，将有限的资源投入到村民真正需要的公共物品中。

村委会作为政府和村民沟通的桥梁，应当积极主动地发挥其应起到的作用，做好上传下达的本职工作。主动地向村民们解读政府相关政策，同时广泛地收集村民们的意见真实地向乡镇政府反映。明确村民民主管理的主体地位，给他们创造民主参与的机会，拓宽村民需求表达的渠道，积极引导和激励他们参与到其中。D 村村委会应将村民代表大会落到实处[16]，在会议上将政府对于公共物品供给的政策有效传达给村民，并组织村民对村内公共物品供给现状展开交流探讨，明确当前所需的公共物品的种类和数量，再将村民们对于公共物品的需求情况真实地反映给政府，以便政府能够考虑到村民们的意见而做出科学的决策。

而就村民自身的主动参与情况而言，D 村大部分村民认为公共物品的供给只是政府和村委会的事情，自身不需要参与到供给过程中。因此激发村民的公民意识，强化村民的公民责任，鼓励和引导村民参与供给决策过程是必要的。除此之外，D 村大部分村民的受教育程度较低，科学文化素养不高，在考虑公共物品供给的问题时可能只关注到局部的短期的利益，要使村民们的需求反映到政府更科学有效，还需要提高村民的科学文化素养，提高其参与能力。

5.3. 健全公共物品的监管和维护机制

针对当前农村公共物品缺乏监管，供给效率低下的情况，要健全公共物品的监管机制，提高供给效率。在对领导干部的绩效考核中[16]，不仅要公共物品的供给数量纳入考虑，还需将公共物品的供给质量纳入考量。将公共物品后续的管理和维护工作纳入对管理主体的工作考评中，使农村公共物品的供给更加注重质量和效率，关注村民的意见和评价，最大程度地减少资源浪费。

在目前农村公共物品供给不足的现状下，加强农村公共物品维护能有效提高资源利用率，提高供给效率。具体可从以下三方面考虑：一是根据“谁使用谁管理”原则确定管护体制[17]。竹溪镇政府提供资金投入公共物品提供中，由 D 村村委会对乡村的公共物品使用情况进行监管，担起管理和维护的责任，

保障村民的使用感。村民使用，村民参与管理，则能有效激发村民的主体责任感，在使用过程中减少对公共物品的破坏，提高资源利用率。二是建立有效的激励和惩戒机制。政府将公共物品的管护情况纳入对村委会的考评中，对于做的好的地方予以适当的奖励，能有效提高村委会的工作积极性。同时完善村规村约，将自觉维护公共设施纳入村规中，对于违反村规故意损坏公共设施的农村居民进行相应的惩罚，以维护公共设施的使用秩序。三是预留足够的管护资金。考虑到农村公共物品供给的现实情况，通过收费的方式来筹集管护经费的公共物品项目占少数，一般需要基层政府在供给公共物品的预算资金中空余小部分的管护资金，确保建成的公共设施得到有效管护，提高公共设施的使用寿命。

5.4. 构建农村公共物品协同供给机制

在乡村治理中，由于不同的农村面临不同的实际情况，由政府单独供给会面临资金不够、供给效率低等问题，多方参与是助力乡村公共物品有效供给的路径。随着农村经济社会改革逐步推进，我国农村公共物品供给的模式已经逐渐由传统的单一主体转变为多个主体联合供给的模式，具体包括政府、村委会、市场、第三部门、农民个人。各主体在公共物品供给中的优劣势不同，多元主体应当根据当地实际情况，发挥自身优势来促进供给效率提高。

政府具有管理和服务的职能，是传统意义上的供给主体，同时还应当协调相关主体的关系。通过资金扶持、政策优惠等方式鼓励非政府主体参与到农村公共物品的供给过程中，组织和协调各主体之间的关系。

村委会要发挥政府与村民的沟通桥梁作用。作为乡镇政府的“代理人”，要将政府的政策及时向村民们传达和解读，做好村民们的思想工作，号召村民们响应政府政策。同时村委会作为村民的代表人，要收集整理村民的意见，真实而有效地向上级政府传达，为乡镇政府供给公共物品的种类和数量提供村民意见，便于作出科学合理的决策。

与政府垄断供给相比，市场参与资源配置能达到资源的最优化供给。企业作为市场中有活力的主体，能够精准地捕捉到农村居民的实际需求。针对 D 村义务教育和公共服务投入不足的情况，企业可提供一些资金投入量不大，投入回报明显的准公共物品。

第三部门具有志愿性和服务性的特征，一般倾向于提供公共服务，比如举办艺术文化节，送戏下乡等文化活动。有助于补充政府在公共物品方面的投入，满足村民的文娱需求，使供给效率更高。

村民作为村民自治的主体，按照“谁投资，谁受益”的原则多多鼓励村民参与到农村公共物品供给过程中。如 D 村在修建河渠时组织村民们投工投劳，参与到公共基础设施建设中。入户公路、中小型水利工程等生产者个人受益特征明显的物品可以多鼓励村民参与供给。此外，村民作为农村公共物品的使用者应积极参与到管护工作中，提高公共物品的利用率。

当前 D 村的供给主体主要是乡镇政府和村委会，由乡镇政府拨款建造基础设施，而村委会则负责对公共物品进行管理和维护。但正是由于供给主体的单一化，政府在供给农村公共物品的过程中出现了不了解村民需求提供公共物品的低质低效的现象。非政府主体比政府更加贴近农民生活，只有将非政府主体纳入乡村治理的主体中，完善农村公共物品协同供给机制，才能满足村民的真正需要，供给高效。

6. 结论与讨论

我国城市与农村在公共物品供给方面存在明显差距，为完善农村公共物品供给，为农村居民提供更加丰富的公共物品是政府在经济的发展过程中应着重考虑的实际问题。

通过对重庆市开州区竹溪镇 D 村的公共物品供给进行分析，发现随着乡村振兴战略的推进，D 村近年来公共物品供给情况有所改善，但仍存在不少问题。竹溪镇在村内基础设施方面投入了大量的资金，

道路建设、水电供应、能源供应、网络信息化建设等方面有了明显的改善,农村居民对基础设施的供应现状也基本满意。在公共文化服务方面,D村新建了农家书屋、健身设施等文化设施,但与村民的实际需求不相符,造成设施荒废,资源浪费的现象。在义务教育方面,D村小学设施落后,教育质量不高,使得学生数量在逐年的下降,村民们对村小学基础教育的满意度评价很低。在医疗卫生和社会保障事业方面,农村看病难治病贵的问题仍旧突出,靠子女养老的传统观念使得农村年轻一代的养老负担重。总的来说,公共物品供给总量不足,公共物品数量和结构的供给与村民需求脱节,基层政府在财政约束条件下供给效率低下,供给主体较为单一缺乏非政府主体参与等问题。因此,为破解供给困境,首先应加大对农村公共物品供给的投入力度。其次,建立能反映村民意见的需求表达机制,达到政府与村民之间的良性互动。再次,健全公共物品的监管机制和维护机制,提高公共物品的利用率,最大程度地减少资源浪费。最后,构建协同供给机制,发挥各主体的优势,推进农村公共物品科学有效供给。

参考文献

- [1] 陈聪,耿改智.重庆市农村公共产品供给情况分析[J].改革与开放,2016,438(9):31-33.
- [2] 李政军.萨缪尔森公共物品的性质及其逻辑蕴涵[J].南京师大学报(社会科学版),2009,165(5):45-51,92.
- [3] 雷晓康,贾明德.有效解决我国农村公共物品供给问题的对策研究[J].华中农业大学学报(社会科学版),2003,(1):37-41.
- [4] 冯海波.委托——代理关系视角下的农村公共物品供给[J].江西财经大学学报,2005(3):42-45.
- [5] 田屹.农村公共物品第三部门供给的制度保障[J].特区经济,2006(1):117-119.
- [6] 李竹梅.农村公共物品有效供给主体选择机制研究[J].山西财经大学学报,2009(S1):20-21.
- [7] 崔晓芳.农村公共物品多元主体供给中的政府职能研究——基于新公共服务理论的视角[J].山西农业大学学报(社会科学版),2016,15(11):785-789.
- [8] 许远旺,周娴.农村公共物品供给模式:政府组织与社会协作——湖北乡镇事业单位改革的调查与思考[J].农村经济,2006(2):13-15.
- [9] 贾敬全.农村公共物品有效供给路径的创新:PPP模式[J].经济研究参考,2009(32):37-39.
- [10] 邓蒙芝.农村公共物品供给模式及其决定因素分析——基于100个行政村的跟踪调查数据[J].农业技术经济,2014(3):16-25.
- [11] 何园洲.我国农村地区公共物品供给模式研究[J].经济研究导刊,2019(6):21-22.
- [12] 涂圣伟.农民主动接触、需求偏好表达与农村公共物品供给效率改进[J].农业技术经济,2010(3):32-41.
- [13] 刘天军,唐娟莉,霍学喜,等.农村公共物品供给效率测度及影响因素研究——基于陕西省的面板数据[J].农业技术经济,2012(2):63-73.
- [14] 罗兴佐,房红磊.农村公共物品供给效率的影响因素分析——基于重庆市12个村庄道路和水利设施的调查[J].重庆邮电大学学报(社会科学版),2013,25(5):130-136.
- [15] 陈俞希.长沙县开慧镇农村公共物品供给研究[D]:[硕士学位论文].长沙:中南林业科技大学,2017
- [16] 郭晋.山西省农村公共物品供给研究——以长治市Z村为例[D]:[硕士学位论文].太原:山西大学,2020
- [17] 李秀义,刘伟平.农村公共物品供给过程中的问题研究——基于山东莱西市河头店镇S村的分析[J].福建农林大学学报(哲学社会科学版),2012,15(1):73-76.