

Construction of Rural Public Service Supply in the View of Villagers' Gaining Sense

Junyu Wei

School of Public Management, South China Agricultural University, Guangzhou Guangdong
Email: 578090426@qq.com

Received: Jun. 2nd, 2019; accepted: Jun. 19th, 2019; published: Jun. 28th, 2019

Abstract

This paper analyzes the construction logic of rural public service supply from the perspective of villagers' sense of gain, deconstructs the villagers' sense of gain into four dimensions: quantity, quality sense, sense of fairness and persistence, analyzes the present situation (especially the deficiency) of rural public service supply in China from four dimensions, and then puts forward the construction route of rural public service supply according to the deficiency to enhance the villagers' sense of quantity, quality, fairness and persistence during supplying the public service. Eventually, in the construction of the scientific model, it can achieve a new stage of rural public service supply and enhance the villagers' sense of gain.

Keywords

Sense of Gain, Rural Public Service, Construction Logic

村民获得感视野下的农村公共服务供给构建

魏俊宇

华南农业大学, 公共管理学院, 广东 广州
Email: 578090426@qq.com

收稿日期: 2019年6月2日; 录用日期: 2019年6月19日; 发布日期: 2019年6月28日

摘要

本文从村民获得感视野下分析农村公共服务供给的构建逻辑。将村民获得感解构为数量感、质量感、公平感、持续感四个维度, 并从四个维度出发分析我国农村公共服务供给的现状(不足之处), 进而根据不足提出农村公共服务供给的构建路线, 以增强村民对公共服务供给的数量感、质量感、公平感、持续感, 最终在构建的科学模型中实现农村公共服务供给迈向新阶段、提升村民的获得感。

关键词

获得感, 农村公共服务, 构建逻辑

Copyright © 2019 by author(s) and Hans Publishers Inc.

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

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



Open Access

1. 公共服务概念界定

(一) 理论追溯公共服务和农村公共服务

当前学界对公共服务概念界定的研究已趋于成熟,从各个维度解读公共服务的概念,在西方语境中,公共服务更偏向于“民主政治”;我国在 21 世纪初进行服务型政府构建的探索过程中开始对公共服务的研究,作为“舶来品”的公共服务概念在我国情景语境下发生了内涵转换。有学者对公共服务定义为:

“公共部门(主要是政府)为满足社会公共需要、保障公民权利而进行的公共产品或服务的提供,它以人民福祉的增进和社会福利的改善为目的”[1]、姜晓萍老师等[2]在“过程-结果”二维框架中,在结果维度解读下,公共服务的形式属性可体现为产品、服务以及产品与服务的组合,即表现为政府提供的各项基础设施、医疗教育等公共产品等。而党和政府对公共服务官方定义为:“公共服务就是提供公共产品和服务。”[3]我国公共服务的供给是基于服务型政府情景下提出的,其更偏向于“民生政治”,即通过对公共服务的供给,解决人民对美好生活的向往和不平衡不充分发展之间的矛盾,实现“学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居”的民生建设目标。

对于农村公共服务概念,相比于城市,农村公共服务应包含生存和发展两个层面,生存层面是根本、发展层面是目标。生存型公共服务指保障村民基本生活条件的公共物品,如水、电、气、路等基础设施。只有解决农村地区的生存问题,才能进一步保证发展型公共服务供给(多为准公共物品),如教育、劳动保障、医疗卫生、养老保障、文化娱乐等提高村民生活质量的民生保障。

(二) 公共服务供给的三种形式

综前所述,公共服务是公共产品和服务的综合概念。其特点决定了政府供给公共服务是一项不可推卸的责任。然而仅靠政府直接供给公共服务将面临“搭便车”和“囚徒困境”等问题,导致债台高筑、供给效率低下;且政府作为单一的供给主体,受到诸多客观因素的限制,其提供的公共物品数量和质量都无法满足村民对公共物品的需求。

中山大学郭小聪教授提出:“政府供给公共产品的方式可以有多种,政府亲自生产只是其中一种。政府供给公共产品一方面可以是政府建立企业直接生产公共产品,另一方面政府也可以通过预算安排或政策安排等某种适当方式将公共产品委托给私人部门进行生产。”[4]可见,政府单一供给并不是唯一途径,为弥补政府失灵现象建立健全多元化的公共服务生产、供给制度具有可行性,形式是引入市场供给和社会供给。市场供给是指,政府通过委托、购买、补贴等方式与市场机构(如私人部门)合作将能够使社会 and 私人共同受益且具有一定市场利润的公共物品交由市场供给;社会供给是指,政府将部分受益群体相对固定且外溢性较小的公共物品交由社会组织(如生产合作社、NGO 组织等)供给,在农村语境下主要表现为以合作社为主体的社会组织发展当地经济并形成支柱产业,在盈利收益后通过再分配同本村居民共享发展成果。

通过市场供给和社会供给,一方面在遵循价值规律的基础上可以减轻政府作为唯一供给者的压力,

另一方面可以解决政府单一供给出现的“搭便车”现象等难题；此外，因纯公共物品生产中的规模性和自然垄断性的特点且基于公平性的要求，市场机构和社会组织无能力也无权力实现社会资源的最优化配置；以准公共物品为主的发展型公共服务相对于公共物品的规模和范围比较小、消费者的数量有限(如教育仅针对学龄青少年)，市场机构和社会组织所承担的成本相对纯公共物品较小，两者的投资意愿也较高。因此，市场供给和社会供给更多承担的是准公共物品的供给。

2. 村民公共服务获得感的逻辑界定

(一) 获得感的概念界定

“获得感”一词自习近平总书记在中央全面深化改革领导小组会议中提出后受到社会各界的广泛引用。山东大学曹现强教授综合各类文献及提法将“获得感”定义为：“获得感是发展、改革的动力源。推动包容性发展、改善民生、实现公民政治权利是提高公民‘获得感’三个不同层面但又紧密相关的途径：发展是前提，改善民生是主要内容，而实现公民政治权利是‘获得感’落实的保障。”[5]；张品在《“获得感”的理论内涵及当代价值》中也指出“获得感”是指因物质层面和精神层面的获得而产生的可以长久维持下来的满足感，它强调在为我基础上的一种实实在在的得到[6]。北京大学王浦劬教授则在习近平总书记系列重要讲话的语境中，将“获得感”总结为改革开放、经济社会发展、社会公正价值和人民收益考量等主客观要素的有机结合和凝练表达[7]。总的来看，“获得感”是一个动态的概念，即会根据社会发展状况而相应运动；是对当前社会发展现状的客观情况和人民的主观感受二者相结合的复合概念。

但当前文献中鲜有对村民公共服务获得感内涵的解读，故以现有的文献中放在农村公共服务的视角下类比并结合前文。本文将村民获得感的概念定义为在构建服务型政府的背景下，通过推动农村发展，保障公共服务的供给以满足村民在物质层面和精神层面的需求。

(二) 村民公共服务获得感分层

然前文已提及获得感是一个动态、复合的概念。“获得感”作为“国家治理的良证基础和善治标尺”[7]，故对村民获得感在公共服务供给语境下做进一步分层逻辑界定，将获得感概念解构为：数量感、质量感、公平感、持续感四个维度。

1、村民对公共服务供给的数量感

公共服务供给的数量感是公共服务多元化的表现。对村民而言，数量感的高低取决于村民可享用的公共服务类型的多少；对基层政府而言，村民对公共服务供给的数量感也侧面反映出当前农村公共服务供给的阶段与类型。总的来说，数量感是客观的可量化指标，可以通过计算村民当前可享用的公共服务的种类数量进行统计，进而反映出数量感的高低。

2、村民对公共服务供给的质量感

光有数量而不注重质量同样会影响村民对公共服务供给的获得感。公共服务供给的质量感反映的是村民对获得公共服务和享用公共服务过程中的主观感受。对村民而言，质量感的高低取决于村民在一定的可享用公共服务数量基础上对同村落不同类型或不同村落同类型的公共服务进行对比而产生的主观好坏之分，可狭义理解为对公共服务供给的好评度和满意度统计。对基层政府而言，村民对公共服务供给的质量感可反映出当前公共服务供给的效果及是否符合村民的需求。总的来说，质量感是主观的概念，需通过对比与参考而产生具有相对意义的指标，可以通过村民对公共服务供给的满意度调查，进而反映出质量感的高低。

3、村民对公共服务供给的公平感

公共服务供给的公平感是公共服务“非排他性”特点的体现，在保证公共服务数量和质量的基础上，需做到人人都可以享用，其表现形式为公共服务均等化。在当前语境中，公平感是一个横向的概念，即

对不同地区间、城乡间、群体间同一公共服务的供给普及程度的反映。对村民而言，公平感的高低取决于自身是否可以与其他社会成员一样可以无差别的享用该公共服务。对基层政府而言，村民对公共服务供给的公平感可反映出当前公共服务供给的横向差距，是该地区社会公平正义的考核指标，本质上是如何把改革和发展成果与人民共享的问题。总的来说，公平感是横向的概念，通过横向对比发现公共服务供给中的差距及民生短板，进而反映出公平感的高低。

4、村民对公共服务供给的持续感

公共服务供给的持续感是以时间发展为基本单位的指标，在当前语境中，持续感是纵向的概念。影响其高低的两个核心问题是：首先，本地区中政府是否有供给某一类公共服务；其次，当政府供给后在质量不变的情况下是否不间断的供给该公共服务。对村民而言，持续感是对过去、现在、未来中某项公共服务供给的纵向对比而产生的，持续感从村民享用某一类型公共服务作为起始点，其增减反映为在享用过程中对质量感、数量感、公平感持续综合感受。对基层政府而言，持续感是衡量该地区改革发展成果的重要指标，是当地经济发展的客观反映；与此同时，当地能否持续的供给某一项公共服务，也综合体现了当地的执政水平和治理能力。总的来说，持续感是纵向的概念，通过纵向对比持续监控公共服务供给中的质量、数量和公平性水平，进而综合反映出持续感的高低。

综上所述，村民对公共服务供给的获得感由四个维度构成，各个维度作为不同方向的考核指标反映出村民的获得感高低。各项指标中虽会受到主观、客观或主客观结合的因素的影响，但在反映获得感高低上层次更加鲜明、结构更加立体、考核更加广泛，对于村民获得感的逻辑界定也更具信度和效度。

3. 农村公共服务供给的现状

(一) 公共服务供给数量总量不足

当前农村公共服务供给受财税制度的制约及地区间发展不协调的客观状况，在“上收财权，下放事权”的配置格局下，且在经济发展相对不发达的农村地区，现行条件下，造成了农村公共服务供给总量不足的现象。基层政府的财政条件在勉强满足生存型公共服务的供给后，难以再保证发展型公共服务供给总量。以医疗保障为例(见图 1)，农村婴儿和新生儿的死亡率远高于城市，表现出农村医疗保障条件仍与城市有较大距离，相比于经济发达的城市地区，当前难以满足村民高质量、多样化的公共服务需求，农村地区对于像医疗保障这类发展型公共服务显然总量不足。

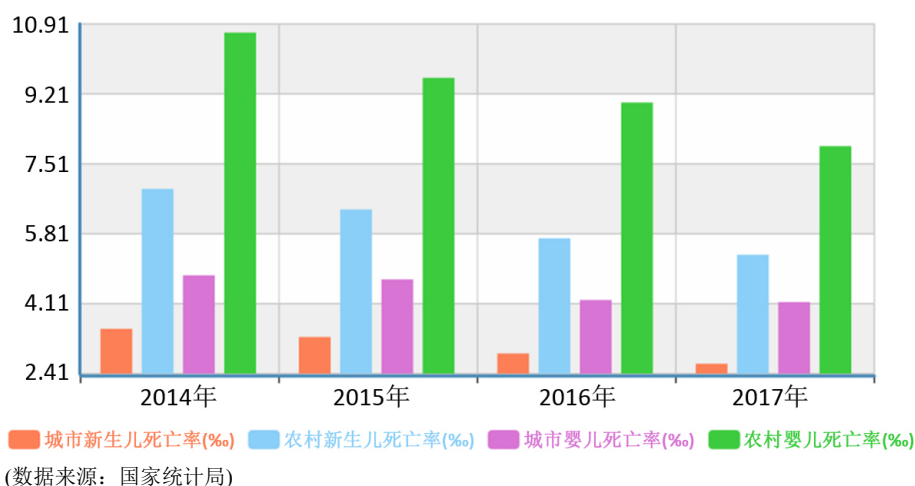
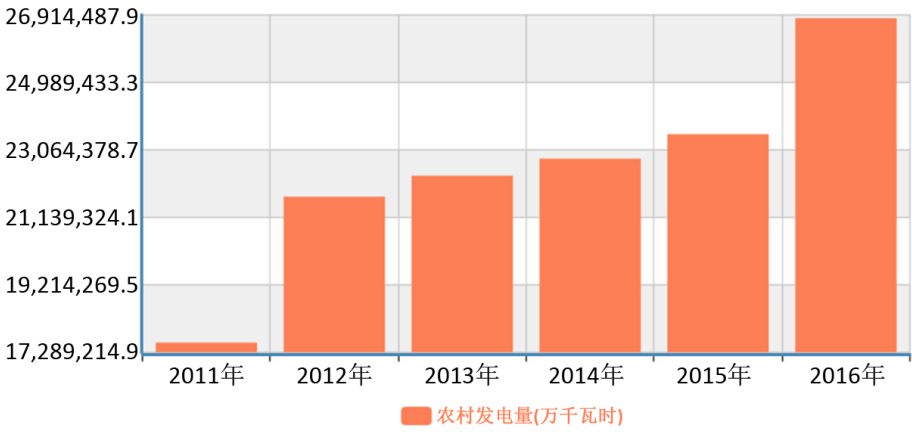


Figure 1. Comparison of neonatal and infant mortality rates between urban and rural areas from 2014 to 2017

图 1. 2014-2017 年城市与农村的新生儿、婴儿死亡率对比图

(二) 公共服务供给质量结构性偏差

前文已论述，生存型公共服务因其特殊性质决定了主要由政府供给的形式。由于相关惠农政策(乡村振兴、精准扶贫等)的提出，政府当前针对农村地区已加强对生存型公共服务的供给并逐年完善，以农村发电量为例(见图 2)，农村发电总量呈显著上升趋势，可见生存型公共服务供给体制不断完善，以政府为首的供给主体不断提高供给能力，农村基础设施逐渐完备，基本解决农村的生活问题。



(数据来源：国家统计局)

Figure 2. Statistics of rural power generation from 2011 to 2016
图 2. 2011 年~2016 年农村发电量统计图

但与此同时，李林老师等在基于 2013 年和 2015 年中国综合社会调查数据(简称 CGSS) [8]对医疗卫生服务与村民幸福感的关系研究时发现，针对农村受访者认为最需要加强的前三位是社会保障(17.3%)、医疗卫生服务(16.7%)和社会服务(15.8%)。对医疗卫生服务总体满意度的评分来看，满意度评分在 60 分以下(19.4%)和 60~84 分(63.4%)的占绝大部分。可见当前由政府为主导提供发展型公共服务(如新型农村合作医疗等)已无法满足当前农村发展型公共服务供给的需求。然负责分担发展型公共服务供给的市场供给和社会供给仍处在起步阶段，无法形成良性的供给结构体系，导致“头大身小”的现象，即生存型公共服务供给结构基本完整，发展型公共服务供给严重不足，产生供给质量上的结构性偏差。

(三) 公共服务供给缺乏公平感

2017 年公布的国家统计局农村贫困监测中对 2013~2016 年贫困地区农村基础设施和公共服务情况调查显示[9]：以自然村垃圾能集中处理为例，农户比重仅占 50.9%(2016 年)；虽相比于 2013 年 29.9%已有所增长，但也反映出全国贫困地区有一半的农村还在维持传统的垃圾处理方式。

与此同时结合罗万纯老师在《中国农村生活环境公共服务供给效果及其影响因素》中引用的 2012 年和 2013 年中国社科院农村发展研究所的调查数据中对于农村生活垃圾处理的状况的调查(见表 1) [10]。

Table 1. The treatment of rural garbage in China
表 1. 我国农村生活垃圾处理情况表

	农户垃圾处理							
	东部		中部		西部		合计	
	频数	百分比(%)	频数	百分比(%)	频数	百分比(%)	频数	百分比(%)
随意丢弃	46	23.96	116	56.04	89	23.24	251	32.10
送到村垃圾港	36	18.75	17	8.21	130	33.94	183	23.40

Continued

定点堆放	110	57.29	74	35.75	165	43.08	349	44.63
合计	192(192)	100.00	207(207)	100.00	384(384)	100.26	783(783)	100.13
村垃圾处理								
东部		中部		西部		合计		
	频数	百分比(%)	频数	百分比(%)	频数	百分比(%)	频数	百分比(%)
村中集中堆放	1	12.50	0	0.00	7	29.17	8	19.05
堆放后集中掩埋	2	25.00	1	10.00	2	8.33	5	11.90
运到乡镇堆放	0	0.00	1	10.00	0	0.00	1	2.38
运到乡镇集中掩埋	0	0.00	0	0.00	4	16.67	4	9.52
运到垃圾处理厂	3	37.50	1	10.00	5	20.83	9	21.43
不处理	2	25.00	6	60.00	4	16.67	12	28.57
其他	0	0.00	1	10.00	2	8.33	3	7.15
合计	8	100.00	10	100.00	24	100.00	42	100.00

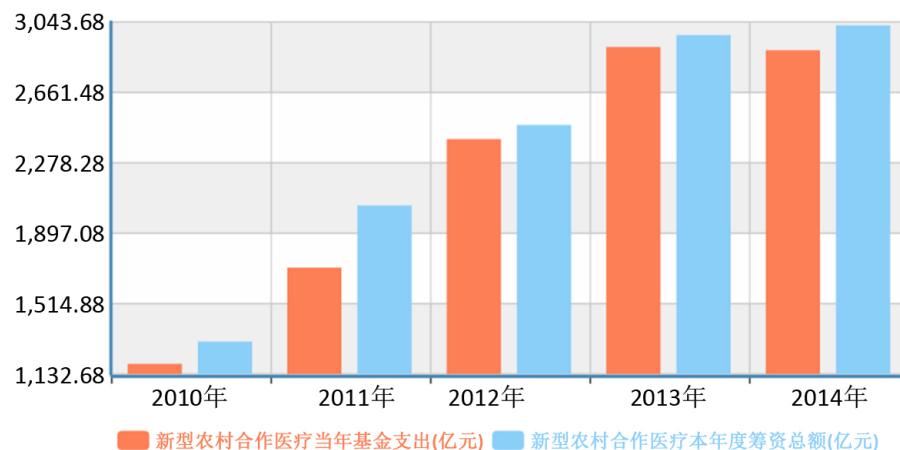
数据来源：中国社科院农村发展研究所 2012~2013 年。

两组数据综合分析，可见在中部和西部的农村垃圾处理方式要比东部的农村相对落后。无论是农户垃圾方式(东部定点堆放 57.39%)还是以“垃圾处理厂”的较为科学的处理方式来看，东部地区占同地区的 37.5%而西部较好为 20.83%但中部仅为 10%。可以猜测当前公共服务供给在地区间因农村之间发展水平的差异，导致公共服务供给不平衡，部分地区缺乏公平感。当前，我国农村之间经济水平存在明显的差异，在仅考虑经济发展水平要素上，东部地区农村客观上相比于中西部地区农村经济较为发达。贫困的村落受客观经济发展条件的约束而缺乏成体系的支柱产业集体收入紧张，因此政府成为了该类村落公共服务供给的重要力量，前述在公共服务供给上因政府缺乏充量保障，相比于富裕的村落在公共服务方面资金的投入相对缺乏、基础设施较差，出现了贫困村落公共服务质量和数量与富裕村落形成明显差距。富裕的村落虽在公共服务政府供给相对充足且通过发展集体产业盈利缓解地方政府下拨资金不足的问题，但由于缺乏规范的管理且无法保障集体收入的稳定性，村落内部公共服务供给无法实现普惠性，进而在公平感上大打折扣。

(四) 公共服务供给缺乏持续感

根据国家统计局的数据公布，截止至 2014 年，新型农村合作医疗(简称“新农合”)参合率已达 98.9%，意味着我国农村已普及“新农合”。本年度新农合的筹资总额由中央及地方财政配套资金、农民个人缴纳资金、新农合基金本年度产生的全部利息收入及其他渠道实际筹集到的资金等构成[11]。其中政府的财政资金是新农合的最主要的资金保障。如图 3 可知，从 12 年以来我国新农合基金支出与筹资总额基本持平，各地区根据实际财政状况对当地补助情况虽有差异，但政府占大份额的单一型资金保障不仅人均所获补助较低，且满意度和质量也难以保障。

再以天津市农村医疗保险现状分析(2018 祁一夫) [12]为例，农民医保参保仍以中、低档缴费为主且基本上只参加了基本医疗保险，其它保险(如商业医疗保险)参保人数较少。在对于公共服务，尤其是发展型公共服务，供给中三方(政府、市场、社会)联动供给体制尚不成熟；此外契约精神的缺失，导致政府在转嫁供给压力给市场组织和社会组织、向私人部门购买公共服务时村民往往会报以不信任的态度致使支持率和配合度较低。因此，政府仍为单一的供给主体，然而政府供给必然会受到财政资金和现行政策的制约而导致村民对公共服务供给的数量感、质量感降低，难以维持供给的持续性。



(数据来源: 国家统计局)

Figure 3. Statistics of new rural cooperative medical care funds and total funds raised from 2010 to 2014

图 3. 2010 年~2014 年新型农村合作医疗资金支出及筹资总额统计图

4. 村民获得感视野下的农村公共服务供给构建

(一) 强化协同供给, 增进数量

当前我国社会主义市场经济正蓬勃发展, 市场机制不断成熟; 政府职能转变, 致力于服务型政府建设; 乡村振兴战略等惠农政策的提出, 农村发展再次成为社会的热点话题。在农村发展利好的背景下, 政府作为农村公共服务供给的主要力量, 应起到组织、引导的作用。积极引入市场竞争机制、放宽农村公共服务供给的准入条件, 发挥市场供给和社会供给的积极作用, 通过购买、委托生产、补贴等方式将公共服务的供给任务转移给市场组织或社会组织, 进而能有效增加农村公共服务供给数量, 对于政府而言有利于分担财政压力和解决供给效率低下的问题; 对于村民而言有利于提高对农村公共服务供给的数量感,

(二) 分类供给, 增进质量

在协同供给的多元供给模式下, 需划分明确的权责界限, 避免出现模糊领域, 出现供给空白, 即如前文所述, 农村生存型公共服务由政府统一供给或交由国有企业供给; 发展型公共服务在政府供给的基础上更多地赋予市场和社会供给的权力, 政府起监督的作用。对于生存型公共服务应无差别化、均等化的供给, 对于水、电、气、路等基础设施其投资量大、回报周期长的特点, 市场组织和社会组织难以承担; 此外, 基础设施这类纯公共物品假设引入市场竞争, 将无法确保其价格与供给质量, 影响村民基本的生活条件和生活质量。对于发展型公共服务要鼓励市场和社会供给, 政府要发挥引导作用: 明确规定可参与供给的范围, 让市场组织和社会组织发挥其活力提高公共服务的质量, 进而提升村民对农村公共服务供给的质量感。

(三) 责任互助帮扶供给, 增进公平

首先是供给经验的互助帮扶, 对于公共服务供给在某一方面相对完备的村落需总结优秀的供给经验, 以供其它村参考学习并结合本村实情加以应用。其次是上下的互助帮扶, 地方政府要对贫困村落进行实地调研, 反馈当地公共服务供给的短板和供给不足的原因; 上级政府要在税费上予以减免, 实行产业帮扶等惠农政策带动贫困地区政府的经济发展, 扩充地方政府公共服务供给的能力。再则是左右的互助帮扶, 在公共服务供给上应形成“先富带后富”的帮扶机制, 经济发展较为成熟的城市地区应反哺经济发展相对不成熟的农村地区, 引导正确的经济发展方向, 提供较为成熟的市场管理经验, 弥补农村地区对

于集体资产规范化管理及经济管制上的短板,促进农村公共服务供给的协调有序发展。建立健全责任互助帮扶供给制度,能缩短地区间因经济发展不协调而产生的公共服务供给差距,有利于提升村民对农村公共服务供给的公平感。

(四) 完善政府购买公共服务制度和程序供给,增进持续

基于前文所述,契约精神的缺位,特别是农村地区,对于关乎于民生的公共服务供给主体问题,即由市场组织和社会组织供给还是政府直接供给,村民往往会更信任政府供给。但单一的供给制度势必影响公共服务供给的持续性。因此,建立健全政府购买公共服务的制度,有利于为市场供给和社会供给提供合法化依据,无疑给村民一颗“定心丸”。其次,完善政府与市场组织和社会组织协同供给的合作机制,明确各自分工及政府在公共服务供给中的监督作用,设置“供给安全底线”以提高市场和社会供给中的抗风险能力及村民的安全感。只有得到村民的支持,政府将部分公共服务供给转移给市场组织和社会组织才能顺利进行,保证农村公共服务的持续、高质、高效的供给,提升村民对农村公共服务供给的持续感。

在村民获得感的视野下,分别从数量感、质量感、公平感、持续感来分析当前农村公共服务供给的现状与不足,再从这四个方面探讨农村公共服务供给的发展道路的构建。综合来看,我国在农村生存型公共服务供给上力度较大且成效显著,农村贫困人口逐年下降,基础设施建设不断完善;但在发展型公共服务的供给上仍有较大发展空间,体现在供给结构的不完善、地区间供给总量和数量上差距明显。农村公共服务供给构建的首要任务是调结构:调整地方财税制度,充分利用市场和社会供给优势,转移供给压力;此外要注意公平的原则,实现公共服务供给的无差别化和均等化,将广大群众共享改革发展成果。构建科学完善的农村公共服务供给模式,保证村民获得感不断提高。

参考文献

- [1] 张序. 公共服务供给的理论基础: 体系梳理与框架构建[J]. 四川大学学报(哲学社会科学版), 2015(4): 135-140.
- [2] 姜晓萍, 陈朝兵. 公共服务的理论认知与中国语境[J]. 政治学研究, 2018(6): 2-15+126.
- [3] 温家宝总理眼中的政府职能与服务型政府建设[EB/OL].
<http://www.chinanews.com/news/2004year/2004-06-29/26/454013.shtml>
- [4] 郭小聪. 政府经济学(第四版)[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2015.
- [5] 曹现强, 李烁. 获得感的时代内涵与国外经验借鉴[J]. 人民论坛·学术前沿, 2017(2): 18-28.
- [6] 张品. “获得感”的理论内涵及当代价值[J]. 河南理工大学学报(社会科学版), 2016, 17(4): 402-407.
- [7] 王浦劬, 季程远. 新时代国家治理的良政基准与善治标尺——人民获得感的意蕴和量度[J]. 中国行政管理, 2018(1): 6-12.
- [8] 李林, 郭宇畅. 医疗卫生服务与农村居民幸福感的关系——基于 CGSS 2013 和 CGSS 2015 调查数据的实证分析[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2019, 19(1): 85-95.
- [9] 《中国农村贫困监测报告——2017》编委会成员. 中国农村贫困监测报告[M]. 北京: 中国统计出版社, 2017.
- [10] 罗万纯. 中国农村生活环境公共服务供给效果及其影响因素——基于农户视角[J]. 中国农村经济, 2014(11): 65-72.
- [11] 国家统计局. 卫生和社会服务指标解释[EB/OL].
http://www.stats.gov.cn/tjsj/zbjs/201310/t20131029_449417.html, 2013-10-29.
- [12] 国家统计局天津调查总队. 天津民生与社会热点统计调查文集 2018 [M]. 北京: 中国统计出版社, 2018: 49-53.

知网检索的两种方式：

1. 打开知网页面 <http://kns.cnki.net/kns/brief/result.aspx?dbPrefix=WWJD>
下拉列表框选择：[ISSN]，输入期刊 ISSN：2332-7901，即可查询
2. 打开知网首页 <http://cnki.net/>
左侧“国际文献总库”进入，输入文章标题，即可查询

投稿请点击：<http://www.hanspub.org/Submission.aspx>

期刊邮箱：ulu@hanspub.org