



大国治理书系

主编 陈 潭

农村公共服务研究

NONGCUNGONGGONGFUWUYANJIU

龙兴海 曾伏秋 等著



湖南人民出版社

Hunan People's Publishing House



大国治理书系

主编 陈 潭

农村公共服务研究

NONGCUNGONGGONGFUWUYANJIU

龙兴海 曾伏秋 等著



湖南人民出版社

Hunan People's Publishing House

图书在版编目 (CIP) 数据

农村公共服务研究 / 龙兴海, 曾伏秋等著. —长沙:

湖南人民出版社, 2009. 1

ISBN 978 - 7 - 5438 - 5513 - 7

I. 农… II. ①龙…②曾… III. 农村 - 社会服务 - 研究 - 中国 IV. D669. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 185876 号

农村公共服务研究

龙兴海 曾伏秋 等著

出 版 人: 李建国

责 任 编 辑: 戴 军

装 帧 设 计: 陈 新

出版、发行: 湖南人民出版社

网 址: <http://www.hnppp.com>

地 址: 长沙市营盘东路 3 号

邮 编: 410005

经 销: 湖南省新华书店

刷: 长沙国防科大印刷厂

印 次: 2009 年 1 月第 1 版第 1 次印刷

开 本: 710 × 1000 1 / 16

印 张: 14. 5

字 数: 229000

书 号: ISBN 978 - 7 - 5438 - 5513 - 7

定 价: 30.00 元

营销电话: 0731 - 2226732

(如发现印装质量问题请与承印厂调换)

总序

地球是圆的，世界是平的。世界历史波澜壮阔，大国兴衰构成了其中重要的篇章，此所谓“三十年河东，四十年河西”。然而，无论是“兴”还是“衰”，人类文明总是向前踏步，时代的发展和社会的进步往往相伴相随。大国崛起背后的经验教训催促人们缅怀既往、面向未来，从而在历史的伤痕中烙下文明的印记、延展人类的理性。历史经验和人类实践反复证明，实现大国崛起必然需要良好的制度安排和合理的治理结构以及人类处理公共事务的理性行为。毫无疑问，无论是人口地理、军事力量还是经济总量，无论所经历过的辉煌、曾经的没落还是现在的崛起，中国一直以来都是大国。令人兴奋的是，经过若干年的自力更生和艰苦奋斗，依赖英明的领导和民族的智慧，中国走向了大国崛起之路，这是千百年来中华民族的集体努力和不懈追求。然而，要真正实现大国崛起需要良好的大国治理。

001 ►

2006年11月，CCTV推出了一部以世界性大国的强国历史为题材并跨国摄制的大型电视纪录片《大国崛起》，全片以15世纪后陆续崛起的葡萄牙、西班牙、荷兰、英国、法国、德国、日本、俄罗斯、美国等九个国家作为解读的对象，分析世界性大国崛起的历史，展现它们通过不同方式、在不同时期内完成的强国历程，探究其兴盛背后的原因及其经验教训。这是一部发人深省的电视纪录片，也是一部回味无穷的强国教科书。综观西方大国早期的崛起之路，多数国家无不体现利用“坚船利炮”进行殖民扩张的历史痕迹。实际上，西方资本主义的成功有两个非常重要的因素：一是地理大发现；二是机器革命。地理大发现使早期的葡萄牙、西班牙、荷兰乃至英国等国都大为受益，它们从全球范围内占领土地、攫取资源、分流人口、寻求财富，最终形成殖民帝国。而机器革命促使资本主义内部生产率大为提高，资本积聚



的速度大大加快，财富累积的总量大大增加，因而全球范围内的“坚船利炮”和“资本统帅”显现出巨大威力，武力输出、商品输出、资本输出、品牌输出、文化输出的帝国路线至今还残留于世。然而，20世纪30年代至40年代，跃居军事强国的德国、日本，选择了以坦克大炮为先驱的“强力崛起”之路，这种以武力输出的法西斯模式无可避免地导向幻灭和灾难。而作为一个后起的资本主义国家，美国在大约一个世纪的时间里，赶上并超过当时世界上最先进的资本主义国家——英国，并由此而崛起、发展、壮大起来。除了天然的地理位置和丰富的自然资源之外，以生产力的高速发展、顺畅的法律机制以及争取更多的国际资源支持为美国崛起提供了契机。

历史不可复制，历史拒绝假设。中国无法重走西方列强所走过的资本主义道路，无法照抄照搬英国模式或者美国模式，中国有着自己的国情和特色发展道路，但大国崛起的各国历程对于正在崛起的中国无疑起着“以史为鉴、面向未来”的启迪和警示作用。今天我们可以看到，大国崛起需要“内外兼修”：对内要求建立合理的治理结构和现代国家制度，促进经济发展、政治文明、社会和谐；对外要求和平共处、担当责任，做一个负责任的大国。建设一个强大的国家，必须要有凝聚力，需要有支撑一个国家的法律和政治制度。一个国家的公共政策、法律及其法治不但可以维护和保障一个社会的稳定秩序、树立起国家权威，而且还可以促进人民自由和幸福。法治昌明，政体稳定，人民才有追求财富的欲望和恒心，国家的税收才会源源不断，公民美德才会发扬光大。良好的公共政策和治理机制构建对于一个国家消除社会弊病、催化社会发展、保障社会健康无疑发挥着基础性作用。

众所周知，中国三十年来的改革开放取得了举世瞩目的成就，无论在经济、政治、文化、社会建设方面长足不少。然而，“崛起困境”也不可小视。在世界市场经济已经相当发达的今天，中国市场经济才刚刚起步，市场经济发展面临着资源过度开发、市场空间狭小、产业结构不合理的矛盾，一种以劳动密集型和资源密集型为主导的发展模式影响着经济社会的可持续发展。资源约束与资源配置机制扭曲的存在导致了某些领域出现“烂尾楼”工程，“劣币驱逐良币”的格雷欣法则以及阶层差异、城乡差异、区域差异所导致的马太效应不可避免地显现，腐败现象、农民负担过重、中央与地方利益冲突、公司治理结构难以改善、产权保护不足、环境污染、能源危机等等问题不同程度地影响着社会的和谐机理。显然，我们还远未到能为改革而大唱赞歌的

时段。作为一个发展中国家而且是最大的发展中国家,没有任何条件允许中国低估发展中的矛盾和前进中的困难,更没有称霸世界的野心和决心,只能在对外关系中长期处于战略守势,一种毫无根据的“中国威胁论”和“中国崩溃论”只能博取强势者的笑颜和西方话语霸权的狂欢。

如今,中国的经济社会格局与利益格局发生了重大变化,多元化的利益阶层和利益群体正在形成,利益平衡和利益调整成为中国改革与转轨实践的重大政治命题。在解决温饱问题之后,生活在农村和城市的人们对教育、医疗、社会保障、生活环境等公共产品的需求持续上升,如何在继续深化市场化改革、促进经济高效运行的同时,解决好公共产品和服务的供给问题,如何促进社会公平正义以及解决好收入分配、城乡二元结构和增长方式等问题,是中国改革进入新时期新阶段所面临的重大公共政策问题。因此,中国改革开放的深化和经济社会的全面发展需要公共政策的适时调整和公共管理的有效变革。中国新一轮改革必然要求从局部试点、单项突破转为综合配套和整体推进,必然需要完成从主要重视提高效率转为重视促进公平和推动均衡协调发展、从着重解决基本物质供给不足问题转为着重解决公共需求与效益的平衡、从以红利为动力和以普遍受惠为基点转为更多涉及利益格局的调整。

与此相适应,加快转变政府职能、建设服务型政府,培育壮大市场主体、全面建设现代企业制度,合理配置城乡公共资源、建设公共服务体系,建立公平与效率并重的分配机制、调整利益分配格局,这些均将成为走向共享式改革的主要着力点,并以此全面推动体制改革和制度创新。因此,立足于公共领域之上的现时的大国治理必须扭转原有改革中的利益失衡,要求实现由“少数人先富”走向“多数人共富”;必须改变“内部人改革”的某些不合理做法,要求由扭曲式改革走向共享式改革;必须改变片面追求效率和速度的做法,要求由单一的经济改革走向全面的综合改革;必须降低改革的不协调成本,要求剔除思想和行动中的“改革疲劳”甚至“改革厌倦”。我们始终认为,“科学的发展观”并非一种智力蓝图或公式化语言,而是一种实实在在需要付诸实践行动的改革哲学。

大国问题和崛起困境的解决,一方面需要普通公众的参与和热情,另一方面需要知识精英的声音和在场。在突破体制转轨的艰难时段,众多瓶颈的攻坚尤其需要知识精英们的专业素养和改革技术,需要依赖于关注改革和现代化事业的知识人可贵的道德勇气与牺牲精神。作为以学术为业的研究者们,



我们应该告别那种脱离现实生活的玄虚的致思方式，以关注现实、关怀民生的学术伦理和脚踏实地、开拓创新的学术精神直面中国公共管理实践，从而确立大国治理研究的问题意识、研究旨趣和学术路向。在走过概念引进和理论移植的学术早期岁月之后，公共行政、公共政策、公共事务以及公共管理研究的本土化路径已经确认，我们要做的也许只有正直、勤奋和付出。或许，面向大国治理研究的微观进路和实证视角对于中国公共管理研究的本土化应该会有所裨益。

21 世纪是中国的世纪，21 世纪的中国是崛起的中国。

陈 潭

目 录

第一章 导论 /1

1. 研究的现实背景 /1
2. 研究的理论基础 /3
3. 研究的基本思路 /6

第二章 农村公共服务的效率和公平 /8

1. 公共服务效率和公平解析 /8
2. 农村公共服务效率问题分析 /13
3. 农村公共服务公平问题分析 /17
4. 解决效率问题和公平问题的基本对策 /20

001 ▶

第三章 农村公共服务供给体系构建 /24

1. 农村公共服务供给体系的由来及其评估 /24
2. 构建新型农村公共服务供给体系的必要与可能 /28
3. 构建新型农村公共服务供给体系的原则及应有考量 /31
4. 构建新型农村公共服务供给体系的制度安排 /37

第四章 农村公共服务供给方式及其选择 /41

1. 供给方式的演变：从单一到多元 /41
2. 选择供给方式的依据 /47
3. 我国农村公共服务供给方式的选择 /53



第五章 农村公共教育服务 /59

1. 农村公共教育服务的现状 /59
2. 农村公共教育服务供给不足的原因 /66
3. 改变农村公共教育服务现状的基本对策 /72

第六章 农村公共卫生医疗服务 /79

1. 农村医疗卫生服务的现状 /79
2. 建立新型农村医疗卫生服务供给体系的必要性与可行性 /88
3. 新型农村医疗卫生服务供给的模式选择与制度设计 /92

第七章 农村社会保障服务 /99

1. 农村社会保障服务的历史与现状 /99
2. 制约农村社会保障的主要因素 /106
3. 提高农村社会保障水平的主要对策 /110
4. 进一步完善各项社会保障服务制度, 逐步建立多样化的保障服务体系 /116

◀ 002

第八章 农村公共文化服务 /121

1. 农村公共文化服务存在的问题 /122
2. 农村公共文化服务问题存在的原因 /125
3. 改进农村公共文化服务的主要对策 /127

第九章 农村公共信息服务 /133

1. 新农村建设催生的信息服务需求 /134
2. 农村信息服务存在的问题及其原因 /139
3. 提升农村信息服务水平的主要对策 /144

第十章 农村科技推广服务 /150

1. 我国农村科技推广服务体系的历史演变 /151
2. 我国农村科技推广服务的发展现状及其问题 /155

3. 提高农村科技推广服务水平的主要对策 /165

第十一章 农村公共交通服务 /173

1. 农村交通服务现状 /174
2. 农村交通服务现代化面临的问题 /180
3. 改进农村交通服务的对策 /186

第十二章 农村社会管理服务 /193

1. 农村社会管理服务的特点 /194
2. 农村社会管理服务中存在的问题 /197
3. 新农村建设中加强和完善社会管理服务的主要切入点 /201
4. 新农村建设中加强和完善农村社会管理服务的政府应有作为 /213

参考文献 /217

后记 /220

第一章

导论

如何改进和保障农村公共服务供给，是社会主义新农村建设的重大课题之一。本章试图对这一课题作初步的研究。

1. 研究的现实背景

2006年2月21日，新华社授权发布了《中共中央国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》，这表明新农村建设正在宏观公共政策的层面上被确定为我国现阶段现代化建设的重大历史任务。

新农村建设旨在推进农村经济、政治和社会的全面现代化。因此，它不仅意味着新的和多样化的公共服务供给需求，而且意味着公共服务供给理念、供给制度、供给主体、供给方式乃至整个供给体系的重大调整 and 变化。

自20世纪70年代末以来，中国农村的经济结构和社会结构以及农村居民的生产方式和生活方式均发生了深刻的变化。与此同时，



政府也基本上不再对农业生产活动、农业生产资料及农产品流通等实施直接计划管理,市场成为农业资源配置的主要力量。然而,与市场经济体制、与农村经济社会发展相适应的农村公共服务供给体系并未随之建立起来,致使农村公共服务不仅存在着严重的供给不足问题,而且存在着供给低效、供给错位和供给失衡等问题。从一定意义上讲,公共产品和公共服务供给的严重不足,是中国农村落后的表征之一,也是阻止中国农村发展的重大制约因素之一。

国际经验表明,在后发达国家推进农村现代化建设的启动阶段,政府在公共产品和公共服务供给上发挥的主导作用显得尤为重要。可以说,没有政府的政策支持,没有政府在农村公共设施建设、公共事业建设以及各项公共服务方面的有效投入和积极努力,农村经济社会的全面进步是不可想象的。但国际经验同时还表明:在市场经济条件下,政府在公共产品和公共服务供给方面的作用是有限的,而不是无限的。这就是说,政府的作用固然重要,但完全由政府来承担农村公共服务的供给既是不现实的,也是不符合效率要求的。仅靠政府的“单打独斗”,不能保障农村的公共服务供给。这样,为保障市场经济条件下农村公共服务的有效供给,就有必要探索建立以政府为主导、有非政府组织和企业参与、有市场机制发挥作用的新型农村公共服务供给体系。

应当指出的是,进入20世纪90年代之后,我国各级政府就开始了改革农村公共服务体系的探索,如调整政府与技术性、事业性的公共服务部门的经济关系,给予这些部门一定的自主权;按照“农村现代化”的要求重组农村公共服务供给体系,允许“龙头”企业和民间力量参与公共服务的生产和供给等等。但总的看来,这一改革探索的成效并不明显。在绝大部分农村,计划经济时代形成的公共服务体系依然存在,但其公共服务功能却已严重弱化乃至丧失;在有些地方,基层公共服务部门甚至演变成了政府垄断公共资源和行使行政特权的工具,阻碍着农村经济社会的正常发展;在不少地方,不只是旧的公共服务体系依然存在,新的公共服务体系远未建立起来,而且乡镇一级政府的公共服务能力和功能也严重退化和弱化,不能为当地农民的生产和生活提供最基本的公共服务;某些乡级政府甚至仅仅扮演着行使管制权力的角色。这种种情况表明:新农村建设面临着一系列建构新型公共服务供给体系的现实难题。研究和解决这些难题,对新农村建设无疑具有重要的

现实意义。

新农村建设的不仅要求有效的公共服务供给,同时也要求建立保障有效供给的新型服务体系。因此,实现农村公共服务供给体系的创新和重构是新农村建设的内在要求和重要内容,也是新农村建设必须寻求解决的一项重大课题。

2. 研究的理论基础

农村公共服务及供给,有其特殊的性质和规律,但“特殊”总是内涵着“一般”,总是“一般”的特定表现形式。因此,我们研究农村公共服务及其供给,必须以一般的公共服务理论为基础或依据。具体而言,以下涉及公共服务特性和公共服务供给的基本理论,是我们分析探索农村公共服务供给的基本前提或逻辑支点。

2.1 公共服务特性论

什么是“公共服务”?公共服务是相对于私人服务而言的,是一种具有非排他性和非竞争的社会服务。公共服务隶属于公共产品,是公共产品中不具有实体特征,而具有实务特征的一类公共产品。从一定意义上说,公共服务是一种软性特质的公共产品。

公共服务作为一种特定类型的公共产品,其基本特性便是它作为公共产品的特性,即非排他性和非竞争性。非排他性,是指在技术上没有办法或难于将拒绝为之付款的受益者排除于公共服务的受益范围之外。它的这一特性,使得它不可能完全由私人提供或由市场供给。因为,当排他不可行时,由任何私人来提供服务都是一种没有私人收益或利益回报的投入,结果是没有任何个人或企业愿意提供这种服务。这就是所谓市场失灵。与此相关,公共服务作为公共产品的另一特性就是它的消费的非竞争性,即某一个人或厂商对公共服务的享用不排除也不妨碍其他人或厂商享用该“服务”的量与质。也就是说,增加一个消费者的边际成本等于零。这也可以解释为公共服务作为“公共产品”在消费上的共用性或不可分性。它的这一特性,实际上加大了市场供给的困难。

公共服务作为“公共品”所具有非排他性和非竞争性,并不是绝对的。



实际上,只有很少的一部分公共服务具有完全的非排他性和非竞争性,如天气预报、流行病的预防等,而大量的公共服务则是具有一定程度的非排他性和非竞争性的特定“公共品”。因此,公共产品理论通常把“公共服务”划分为二类:一是具有完全的非排他性和较强的非竞争性的公共服务;二是不具备完全的非排他性和非竞争性的公共服务。前者称之为纯公共品性质的公共服务,它只能由政府负责提供;后者称之为准公共产品性质的公共服务,它可由政府和企业以及其他社会力量合作提供。

公共服务还可根据服务的对象、内容、手段等进行分类。如根据服务的对象可分为生产性的公共服务和生活性的公共服务;根据服务的内容可分为基础性公共服务、技术性公共服务、专业性公共服务等。不同性质和类型的公共服务,从供给主体到供给方式的选择都会有所不同。因此,我们探索农村公共服务的供给,必须有“类型”方面的考量。

2.2 公共选择论

004 作为特定“公共品”的公共服务供给,由于存在市场失灵或市场供给无效的问题,因而它一般主要由政府主导提供或负责提供。政府通过什么样的机制来决定公共服务的供给量及其结构呢?一般是通过民主政治机制(即所谓非市场机制)。通过民主政治过程来决定公共产品和公共服务的供给产量和内容结构,将私人选择转为集体选择的过程和机制,便是公共选择。将经济学的分析工具和方法扩大应用于非市场决策的过程亦即公共选择的过程就是公共选择理论。公共选择理论的主要研究对象是政府,是政府安排公共产品和公共服务的决策过程和机制。因此,我们研究农村公共服务的供给,就必须以公共选择理论为重要依据。

政府要为公众提供满意的公共服务,其前提是尊重并准确把握公众的偏好。把握公众的偏好,关键是找到一种方法使公众对公共服务的真实偏好显露出来。这种方法是什么呢?在现代民主体制下就是公众投票,即让公众通过投票来表达偏好和意愿,来作出集体决策。投票有两种投法,一是以手投票,即以书面的、口头的交流形式表达其偏好;二是以足投票,即通过进入或退出的行为选择表达其偏好,其实质是赋予投票者以退出的权利。前者的关键在于确定公正合理的投票规则,后者的关键在于作出相应的制度安排,赋予公众以退出的权利。

在时下中国,政府面向农村提供的有限的公共服务,在服务内容的选择上具有浓厚的行政色彩,大体都由政府自上而下决定,农村居民作为服务的消费者,实际上处于被动接受的地位。改变这种状态,实现农村公共服务的民主化选择,找到与农村民主自治一致的、让农村居民自由表达其偏好的选择机制,是优化农村公共服务供给的一项重要课题。

2.3 公共服务供给论

公共服务的供给涉及到由谁供给、依据什么原则供给以及选择何种方式供给等诸多问题,对这些问题的系统解答,便是公共服务供给理论。

在公共服务由谁供给的问题上,争论的焦点在于公共服务是否只能由政府供给,换一种说法,就是市场供给是不是可行。传统的公共产品理论一般认为公共服务只能由政府提供,而发展了的现代公共产品理论则认为,许多准公共服务可以由市场供给,只有那些由市场供给不了或供给无效的公共服务,才由政府供给。市场供给论又有产权理论、俱乐部理论和期货合同论。产权理论认为可以通过明确和保障某一公共服务的产权来克服市场供给无效的问题;俱乐部理论和期货合同理论的共同点在于:认为可以通过某种技术手段实现排他,从而解决市场供给的低效或无效的问题。由于市场供给论被证明是可行的,并且有利于减轻政府的负担从而实现有效的供给,因而就形成由政府和市场共同供给的理论。公共服务的市场供给,实际上是由私人、企业和其他民间力量通过市场机制来供给。因此,由政府和市场供给,实际上是由政府和私人、企业以及民间力量一起供给。但这里必须明确的是:政府是最重要的公共服务供给主体,它不仅要负责那些市场无法提供的公共服务的供给,而且要主导和支持市场化的公共服务供给。其中包括提供政策支持和资金补贴以及规范市场供给行为等。

无论是由谁来提供供给,都有一个依据什么原则来供给的问题。那么公共服务的供给究竟要遵循什么原则呢?我们认为,最主要的是人本原则、效率原则和公平原则。人本原则就是要求尊重公众的偏好,根据公众的需求来供给,换一种说法就是要坚持“顾客至上”、“顾客第一”主义;效率原则就是根据效率的要求来选择供给主体和方式,尽量杜绝无效或低效供给,尽量节省公共资源,实现资源的最优配置;公平原则就是尽可能让公众享受到同等的公共服务,要从制度上和技术上解决好准公共服务“搭便车”的问题以



及公共资源配置和公共服务分配中的厚此薄彼问题。在这三大原则之下,还有分类供给的原则、有限政府原则和民主决策的原则等。分类供给的原则要求根据不同性质和特性的公共服务来确定供给主体和方式;有限政府的原则要求尽可能借助市场力量或政府以外的社会力量来提供公共服务;民主决策的原则要求根据公众的集体选择来确定公共服务供给的量及其结构,以实现供求的均衡。这些供给原则,是我们研究农村公共服务供给必须考虑如何落实的。

实现公共服务的有效供给还必须根据服务性质和种类选择相应的服务方式。在现代市场经济条件下,公共服务的供给方式是多种多样的,如政府直接供给、政府委托私人供给、政府补贴私人供给、社区集体供给以及市场供给等。那么,如何来选择公共服务供给方式呢?一般说来,选择公共服务供给方式必须综合考虑如下因素:服务性质、服务效率、服务公平、服务的供给能力、服务收费的可行性等。对于纯公共性质的服务(即具有完全的非排他性的服务),一般只能选择政府直接提供的供给方式;对于那些可以通过收费来克服市场失灵的公共服务,可以由市场来供给;对于那些专业性和技术性较强的公共服务则可采取政府委托私人供给和政府补贴私人供给等方式进行,如此等等。相对于城市公共服务而言,农村公共服务面临服务需求差异大,服务需求的表达机制落后,服务收费难度大以及服务对象的组织化程度低等许多问题,因而,农村公共服务供给方式的选择,尤其需要更具体、更深入的综合考量。

农村公共服务是面向农村居民提供的公益性、公用性和公享性服务,即为农村居民的生产和生活提供具有非排他性和非竞争性的服务。由农村现代化程度低等诸多因素所决定,不只是农村的社会结构和生活方式有其特殊性,农村的公共服务需求及其供给也有其特殊性。我们研究农村公共服务供给,无疑要揭示和把握其特殊性。但是,我们的这种研究必须依据和运用上述有关“公共服务”的基本概念和基本理论。可以说,上述有关“公共服务”特性及供给的基本理论,是我们分析探讨农村公共服务供给的理论工具。

3. 研究的基本思路

本书是在我国推行“社会主义新农村建设”的背景下对“农村公共服务

供给”所进行的专题性理论研究。我们试图通过这一研究对农村公共服务供给亟待解决的理念问题、制度问题、机制问题等提出我们的观点和看法。这就是说，本书的研究，仅限于初步的理论研究而非实证研究。即便是对各类具体的农村公共服务供给所作的探讨，也是在所掌握的实证材料和文献资料的基础上对各种特定类型的公共服务供给问题所进行的“一般”的理论分析，由此给出的也主要是一般性的理论解释和理论观点。因此，从一般（公共服务理论）到特殊（农村公共服务各个方面）再到一般（农村公共服务的共性），是本书探究农村公共服务供给的基本思维方式。

由农村经济结构和社会结构深刻变化以及新农村建设提出的要求，农村公共服务供给从宏观整体层面到微观局部层面都面临理念、制度和机制的调整乃至重构的问题。因此，本书对农村公共服务供给的研究分为宏观和微观两个层面。先探讨宏观层面的问题。宏观层面的问题，主要是服务效率与公平问题，服务体系的重构问题和服务方式选择问题。这三大问题分别在本书的第二、三、四章进行专题探讨。微观层面的问题，主要是各类公共服务供给面临的观念、制度和机制更新问题。农村公共服务种类繁多，各类服务涉及的问题也很多。这里我们只就公共教育、公共医疗、社会保障、公共文化服务以社会管理服务等所涉及的理念、制度和机制问题进行专门探讨。这就是本书第五章到第十二章分别承担的任务。从宏观到微观，分章对宏观层面和微观层面的各种问题进行分门别类的理论解释和理论分析，然后提出一些对策，是本书的基本架构，也是本书的基本思路。