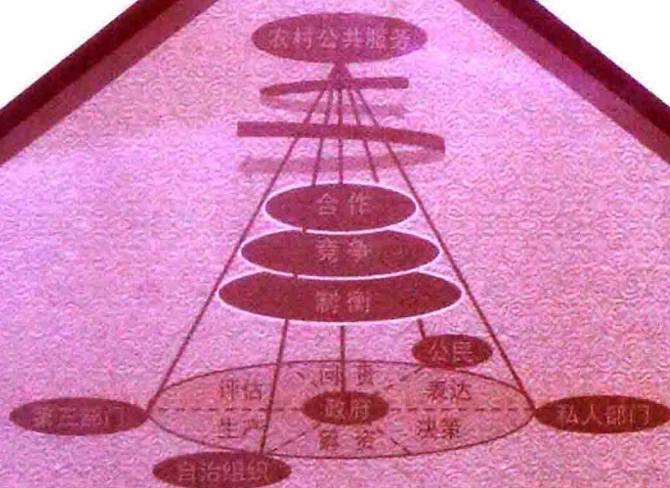


农村公共服务 多元主体协同治理 机制研究

范逢春◎著



人民教育出版社

农村公共服务

多元主体协同治理

机制研究

范逢春◎著



人民出版社

责任编辑：周果钧

封面设计：李 月

版式设计：周方亚

图书在版编目（CIP）数据

农村公共服务多元主体协同治理机制研究 / 范逢春 著 .

— 北京：人民出版社，2014.10

ISBN 978 - 7 - 01 - 013929 - 6

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

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2014）第 210737 号

农村公共服务多元主体协同治理机制研究

NONGCUN GONGGONG FUWU DUOYUANZHUTI XIETONG ZHILI JIZHI YANJIU

范逢春 著

人民出版社 出版发行

（100706 北京东城区隆福寺大街 99 号）

大恒数码印刷（北京）有限公司印刷 新华书店经销

2014 年 10 月第 1 版 2014 年 10 月北京第 1 次印刷

开本：710 毫米 × 1000 毫米 1/16 印张：17.25

字数：225 千字 印数：0,001 - 3,000 册

ISBN 978 - 7 - 01 - 013929 - 6 定价：38.00 元

邮购地址：100706 北京东城区隆福寺大街 99 号

人民东方图书销售中心 电话：（010）65250042 65289539

版权所有 · 侵权必究

凡购买本社图书，如有印制质量问题，我社负责调换。

服务电话：（010）65250042

前 言

中国崛起是 21 世纪最为引人关注的全球事件。把 5000 年文明与现代文明相结合，将改革和发展的巨轮平稳地驶入深水区，进而实现国家治理体系与治理能力的现代化，对于中国转型期的政府而言，将会是巨大的挑战。转型期的中国政府，要实现工业化、信息化、城镇化的现代化转型目标，需要独特的政治智慧。我们很显然无法遵循哈耶克所言“自由秩序原理”自然演化出的有效的社会经济制度，也绝对不能如德国、日本那样借助外力对社会进行彻底改造。中国只能选择除上以外的社会转型的第三条道路：在一个“强政府”的主导下，通过科学严谨论证的转型战略选择来渐进地推动制度改革，避免社会发展的“制度陷阱”，最终赋予国家制度“现代性”，实现真正意义上的中国崛起。

要推动中国的社会转型，必须直面中国社会存在的最核心难点：城乡二元结构问题。我国城乡二元结构产生于新中国成立初期农业全面支持工业的赶超型发展战略，成形于以户籍制度为核心的城乡分割体制。在当前中国讨论一切社会问题，几乎都无法绕开城乡二元结构这个中国社会的最大特征与深层矛盾。如何解冻城乡二元结构是一个

艰难复杂的过程，这个过程将充满了利益冲突。如何采取一个代价小一点的方式推动社会变迁，实现社会不同群体的权利平等，进而促进国家治理的现代化？

很显然，大力提升农村公共服务供给的数量与质量是理智的选择。问题是，我们如何才可以更高效率地向如此庞大数量的农民提供高质量的公共产品？长期以来，中国最为突出的特征就是一个具有强大制度供给和秩序治理能力的“强政府”对一切问题提供资源。当前公共服务需求呈多元加速发展态势，仅靠“一元”治理，问题得到解决的可能性微乎其微。

自亚当·斯密推崇市场“无形之手”的作用以来，“政府—市场”的二元结构范式成为西方政治学与行政学领域研究的基本框架。20世纪80年代以来，在现实社会领域中，第三部门蓬勃发展，并且在经济与社会危机治理上展现出独特的效率，“政府—市场—社会”共同治理的三元结构范式逐步发展和形成。西方的“新公共管理”运动引起西方国家一方面强化市场作用、一方面政府向社会放权的改革，形成国家治理模式改革运动。改革开放以来，我国已经初步实现了从政府“一元”治理到“政府—市场”的“二元”治理的转变；当前，我国正在推进国家治理体系现代转型，这就需要重构国家与社会、政府与市场之间的关系，构建“政府—市场—社会”之间有效互动的网络化治理结构，从“政府—市场”的“二元”结构转变为“政府—市场—社会”共同治理的“三元”结构范式。欣喜的是，通过近些年的探索，以提供公共产品与服务为核心的公共管理改革已经使中国政府公共政策发生了较大的变化，“社会化”日益成为我国政府行政的新模式。

按照治理现代化的思路，推进公共服务供给主体结构的多元化，势在必行，现实可行。国家治理现代化需要能够有效驾驭全球化和现

代化的变革浪潮，并且能够回应各种国家治理危机的现代执政党，一个强有力的守法政府，也需要一个健康而有活力的社会，更需要无数享有自由与尊严的公民。治理的本质特征之一就在于它是政府与公民对公共生活的合作治理。国家治理现代化进程中的核心话题之一，就是要大力发展社会组织，积极推动社会参与和公民参与，在建构信任的前提下推行有条件的社会自治。推进公共服务多元主体协同治理既是“三元结构”建构很好的抓手，也是保证制度转换的秩序性、渐进性、稳定性的必要措施，对于推动政府职能转变、深化社会领域改革，激发经济社会活力，重新塑造政府与市场、社会的关系具有重要意义。

德国学者阿仁斯和缪尔斯认为，转型国家普遍存在的治理问题不会是单一的制度失效，往往是综合性的制度危机，政府、市场与社会三者都存在不同的缺陷，并且三者之间的协调失效将会给国家带来治理危机。公私领域都存在体现公共理性的力量，但是这种公共理性力量都不可能是万能的。我们要思考：如何构筑开放式的参与体系，引入竞争机制，推动各类主体的制度化参与，从“碎片化”的政府垄断模式转变为网络型多元治理模式？如何推动政府从权力中心向社会中心转变，从管理中心向服务中心转变，从对上负责向对下负责转变？如何改变现在的依附式社会化，推动契约性社会化，真正让其他主体享有平等的地位？如何让公私部门各归其位，真正让公共服务体现“公共性”，提高公共治理品质，从而实现“善治”？

本书就是这样一个思考的文字呈现。可是，问题与答案的循环是永无终止的，本书的思考就是这样一个链条上的一环。

范逢春

2014年7月于四川大学

目 录

第一章 绪 论 /001

第一节 农村公共服务的现状及完善农村公共服务体系的意义 /001

一、农村公共服务的现状 /002

二、完善农村公共服务体系的意义 /003

三、建立农村公共服务多元主体协同治理机制的必要性 /005

第二节 国外、国内关于农村公共服务的研究进展 /007

一、国外研究情况 /007

二、国内研究情况 /011

三、研究现状归纳 /022

第三节 本书的研究方向、思路、方法和特点 /022

一、本书的研究方向、研究思路和研究框架 /023

二、本书的研究方法与技术路线 /027

三、本书研究的创新点 /028

第二章 农村公共服务创新机制的理论范式 /033

第一节 农村公共服务多元主体协同治理机制的内涵 /033

一、农村公共服务 /033

二、多元主体 /044

三、协同治理机制 /050

四、农村公共服务多元主体协同治理机制 /051

第二节 治理理论与协同论的探源与界说 /052

一、治理理论 /052

二、协同论 /062

第三节 农村公共服务协同治理的理论规定性 /064

一、治理理论之于农村公共服务系统的应用 /065

二、协同论之于多元主体模式的应用 /066

第三章 我国农村公共服务的实践发展与现状 /069

第一节 我国农村公共服务的实践发展 /069

一、从“管理”到“治理” /070

二、变“一主”为“多元” /076

第二节 我国农村公共服务的现状及成因 /080

一、现状：供给与需求 /080

二、原因：客观与主观 /093

第四章 农村公共服务多元主体的角色定位与行为优化 /109

第一节 角色定位与分工模型 /109

一、政府：主导协调 /113

二、自治组织：承上启下	/119
三、私人部门：互利双赢	/122
四、第三部门：补充共享	/125
五、公民：参与实践	/128
第二节 多元主体行为优化模式	/136
一、行为激励模式	/137
二、利益协调机制	/139
第五章 农村公共服务协同治理影响因子及机制设计	/143

第一节 协同治理影响因子	/143
一、政治因子	/144
二、经济因子	/146
三、文化因子	/150
四、系统因子	/151
第二节 协同治理模型构建	/152
一、总体模型	/153
二、子系统模型	/153
第三节 协同治理机制设计	/156
一、合作机制	/156
二、竞争机制	/172
三、制衡机制	/173

第六章 农村公共服务多元主体协同治理的绩效评估 /181

第一节 基础理论 /182

一、概念界定 /182

二、价值取向 /183

三、构建原则 /189

第二节 问题及溯源 /190

一、我国政府绩效评估实践发展历程 /191

二、农村公共服务绩效评估现状与问题 /193

第三节 指标体系构建 /195

一、基本原则 /195

二、实施步骤 /198

三、设计实践 /202

四、指标体系 /205

第四节 评估主体及程序 /214

一、评估主体 /214

二、评估程序 /215

第七章 农村公共服务多元主体协同治理的实证研究 /217

第一节 成都市村级公共服务协同治理现状 /217

一、治理目标和基本思路 /218

二、主要内容 /219	
三、供给主体 /222	
四、筹资机制 /224	
五、公民参与 /225	
六、其他措施 /225	
第二节 成都市村级公共服务协同治理存在的问题 /226	
一、供给而非治理 /226	
二、多元但未协同 /227	
第三节 农村公共服务多元主体协同治理：改进路径及建议 /229	
一、为“多元主体”创造发展空间 /230	
二、为“协同治理”做出制度安排 /231	
附 录 /235	

附录一 “十二五”时期基本公共服务国家基本标准 /235	
附录二 中共成都市委 成都市人民政府关于深化城乡统筹进一步 提高村级公共服务和社会管理水平的意见（试行） /248	
参考文献 /257	
后 记 /263	

第一章 绪论

中国是一个超级农业大国，与世界上大多数发展中国家一样，农业、农村、农民问题始终是中国的根本问题。作为“二元经济”结构的突出表现，“三农问题”不仅关系中国农业产业竞争力的发展，实质上更折射出占全国一半人口的 62 961 万农民的民权问题。2014 年，中共中央、国务院继续以 1 号文件形式下发了《关于全面深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见》，这是自 2004 年以来中央 1 号文件连续第 11 年聚焦“三农”，国家顶层设计继续致力于解决农民增收、农业增长、农村稳定，体现了“三农”问题在当下中国社会主义建设中举足轻重的地位。

第一节 农村公共服务的现状及完善 农村公共服务体系的意义

改革开放以来，中国经济以前所未有的高速增长赢得世界瞩目，特别是 21 世纪前 10 年，2001—2010 年间 GDP（Gross Domestic

Product, 国内生产总值) 年均实际增长 10.5%, 2010 年已超过日本跃居世界第二位, 至 2013 年, GDP 总量已高达 56.88 万亿元^①。而在经历了 30 年的曲折发展之后, 中国改革进入以全面调整利益关系为重点的攻坚阶段, 公共服务问题作为这一阶段的突出问题受到越来越多的关注。党的十八大提出从维护最广大人民根本利益的高度, 加快健全基本公共服务体系。党的十八届三中全会提出, 要统筹城乡基础设施建设和社区建设, 推进城乡基本公共服务均等化。提升农村公共服务质量, 满足农民对公共产品的需求, 已成为加快形成城乡经济社会发展一体化新格局、构建社会主义和谐社会的必然要求。

一、农村公共服务的现状

与中国经济快速增长相对应, 人民群众对于住房、教育、就业、医疗、社会保障等方面的需求日益增长, 且这种公共服务需求呈现快速变化的特点, 使得供需矛盾日渐突出。进入 21 世纪以来, 随着我国农村形势的逐年好转, “我国农村潜在的基本公共需求开始变成全面的现实要求。适应这个变化, 为广大农民提供基本而有保障的公共产品, 已成为新阶段统筹城乡发展的重大任务”^②。如何持续改善农村生产生活条件, 如何促进农村社会事业快速发展, 如何使农民分享经济快速发展成果, 是统筹城乡社会发展的题中应有之义。然而在实践中, 农村公共服务陷于“总量不足”和“结构失衡”的双重泥沼。一方面, “重工轻农”和城乡二元结构的客观存在导致了制度内供给资

① 国家统计局:《2013 年 GDP (国内生产总值) 初步核算情况》, 2014 年 1 月 21 日, 见 http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201401/t20140121_502731.html。

② 迟福林:《统筹城乡基本公共服务》, 载中国改革发展研究院编:《强农·惠农——新阶段的中国农村综合改革论文集》, 中国经济出版社 2008 年版, 第 4 页。

源的有限性，城乡公共服务供给差距日益扩大，农村公共服务总量严重不足，从量上无法满足农民的需要。“不患寡而患不均”，但无论是从数量还是质量维度衡量，农村公共服务的水平都远远低于城市公共服务的水平。按照《中华人民共和国农业法》第四十二条的规定，国家财政每年对农业总投入的增长幅度应当高于国家财政经常性收入的增长幅度。而在1995到2011年的17年期间，国家财政每年的“三农”支出增长幅度有9年低于国家财政经常性收入的增长幅度，连续多年未达到《中华人民共和国农业法》规定的基本要求。另一方面，区域经济发展不均衡客观造成了农村公共服务发展的不平衡，而需求与供给信息沟通不畅也使得政府往往耗费了大量的人力物力和财力，农民却没有获得自己满意的产品和服务。

二、完善农村公共服务体系的意义

在中国这样一个农业大国，农业毫无疑问是国民经济的基础，“三农问题”直接影响国家政治稳定、经济繁荣与社会安定。宏观层面，站在国家现代化的视角，完善农村公共服务体系，对于我国现代化进程的推进具有重大意义。微观层面，如何在农村地区形成合理的公共服务治理结构，对于解决城乡基本公共服务供给失衡的矛盾，促进公共服务的效率与公平，弥补公共服务供给市场化进程中出现的政府、市场和社会的缺位，乃至加快行政管理体制改革，都有着重要意义。

第一，完善农村公共服务体系是建设社会主义和谐社会、促进社会公平正义的本质要求。习近平指出，深化改革必须以促进社会公平正义、增进人民福祉为出发点和落脚点。改革开放以来中国取得的经济发展成果为实现社会公平正义提供了坚实物质基础和有利条件，

“蛋糕”在不断地被做大，如何把“蛋糕”分好，是影响社会和谐稳定的重要因素，也将直接影响民众对改革开放的信心和对国家、民族的认同感。改革开放以来，农村居民的生存状态较之改革开放前已有明显改善，基层民众的需求也得到一定程度的满足。完善农村公共服务体系是使改革发展成果公平惠及农村居民的重要举措，如果不能为农民创造实实在在的利益，则中国的改革效益不能实现最大化。“不患寡而患不均”，完善农村公共服务体系正是使农民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居的必要举措。

第二，完善农村公共服务体系体现了社会主义新农村建设的基本任务。所谓“社会主义新农村”，其概念起源可以追溯到20世纪50年代。20世纪80年代我国提出建设小康社会，社会主义新农村即为其中的重要内容。十六届三中全会将“新农村”的特点归结为20个字，即“生产发展，生活宽裕，乡风文明，村容整洁，管理民主”。这20个字全面概括了农村公共服务体系的主要内容，而农村公共服务的发展水平决定了新农村建设的实际成效。农村公共服务是服务“三农”的重要途径和现实载体，在这个意义上，新农村建设与农村公共服务体系的完善是相辅相成、互为依托的，农村公共服务对社会主义新农村建设具有重要的实践意义。

第三，完善农村公共服务体系是解决政府失灵、市场失灵、志愿失灵的必然路径。毫无疑问，由于政府主体单一、农村市场发育不成熟等客观原因，进入21世纪以来，我国农村公共服务同时存在政府失灵、市场失灵、志愿失灵的状况，加之由于地域差别，农村公共服务需求体现出多样化、升级化、差异化、优质化的新特征，无疑对政府、市场、社会等农村公共服务治理主体提出了更高要求。因此，政府主体、市场主体以及社会主体在完善农村公共服务体系中都具有不

可推卸的责任，而后者同时也是解决前者缺位及其融合问题的关键路径。

第四，单独就政府职能而言，完善农村公共服务体系是明确和加强政府职能的内在要求。公共服务显然是国家合法性的重要来源及国家职能的最终走向。政府职能转变是社会主义市场经济的内在要求。十八大报告提出政府职能应向创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义转变，因而现阶段我国政府的职能必将由经济建设型转向服务型，为城乡居民提供优质的公共服务显然是政府的重要职能之一。迈入 21 世纪的中国尚处于城镇化进程中，二元经济结构特征及城乡壁垒依然存在，农村公共服务体系的不健全与农村居民公共服务需求扩大之间的矛盾日渐加深，政府如何在其中发挥主导作用，是完善农村公共服务体系的重点。

第五，在统筹城乡社会发展的层面，完善农村公共服务体系是突破城乡壁垒、缩小城乡差距的重要设计。农村公共服务体系在本质上是一种资源再分配机制设计，是在农业长期无条件支持工业导致资源分配严重不平衡的局面下，以一种资源再分配机制创造城乡居民成果共享平台。这种机制使工业反哺农业，使农村居民得到经济保障、消除消费障碍、获得公平服务，提高农民生活水平，进而强化农业抵御风险的能力，提高农业生产力，繁荣农村经济，逐渐弥补城乡差距鸿沟，实现城乡社会平衡健康发展。因此，面对行政主导型二元结构虽不断弱化、但很难在短期内消失的现实困境，完善农村公共服务体系对推动农村经济社会的健康发展具有积极作用。

三、建立农村公共服务多元主体协同治理机制的必要性

农村公共服务体系建设是一项系统庞大的工程，面向占全国人口

一半的农村居民，服务面广而服务对象数量大、层次复杂，就服务内容而言，涵盖了农业和农村生活的方方面面，内容繁杂、难度极高。在此背景下建构一个政府、社会、市场的多中心互动治理模式，通过改善公共服务的运行模式来不断提升公共服务能力，具有相当的必要性和紧迫性。

第一，建立农村公共服务多元主体协同治理机制意味着对政府部门、自治组织、私营部门、第三部门和公民几大农村公共服务的主体将进行角色的重新定位，进一步明确各自的职能分工与权利义务。而清晰的职能界定与角色定位必将引起相关制度安排的重新梳理、整合与构建，为农村公共服务的体系建设搭建良好的制度环境。

第二，协同治理的农村公共服务运行机制要求厘清各大主体内部及其之间相互作用关系，建立“协同”而非“单元”的公共服务产品的需求表达、决策、筹资、生产、评估、问责机制。各个环节的“协同”都需要多元主体在目标明确、行动一致的统一框架下，按照既定规则各司其职完成任务，将有效避免农村公共服务体系的治理机制出现“纸上谈兵”、脱离实际的问题。

第三，该模式将确立农村公共服务的评估技术标准，从文体、教育、医疗卫生、就业和社会保障、农村基础设施和环境建设、农业生产服务、社会管理 7 个方面界定多元主体协同治理应达到的目标，为该机制运行效果的评估与问责提供技术标杆。这种技术标杆对于进一步完善农村公共服务体系具有重大意义。