



农村基层公共服务设施共建共享何以可能

曹海林,任贵州

(河海大学公共管理学院,江苏南京211100)

摘要:共建共享的基本要义在于促进多元治理的协调性并增强公民在社会发展中的“获得感”。以共建共享为行动标杆,农村基层公共服务设施建设还面临农户参与度低、设施供给碎片化、村际设施资源差距大、资源共享水平不高等现实困境,其根源主要涉及农民诉求表达、多元供给规范、设施布局规划以及资源共享技术等层面。推进农村基层公共服务设施共建共享应重视农民诉求的表达与收集,完善和强化多元共建规制和协商对话机制,加强区域设施资源的合理调配,并不断重塑农村基层公共服务资源的内生机制,实现农村公共服务外辅与内生的有机结合。

关键词:农村基层;公共服务设施;共建共享;协同策略

中图分类号:D63-3 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2017)01-0051-09

一、问题的提出

农村公共服务设施作为基层公共服务资源的构成要件,是农村基层公共服务体系建设的物质基础,与农民的生产生活密切相关。农村基层公共服务设施主要涉及文化教育设施、休闲娱乐设施、交通设施、环境设施、安保设施等。公共服务设施的供给方式、应用模式往往决定着设施效能的发挥程度,并潜移默化地对农村社区公共空间产生影响。我国乡村基层社会管理长期秉承“干预控制”的国家权力下沉模式,迫使农村基层公共服务设施逐渐形成“政府单方供给”的路径依赖^①。改革开放以来,尽管农村经济关系调整破除了人民公社制度下国家权力对农村公共产品供给的绝对控制与管理,但行政性整合的行动惯性并未给予基层公共服务设施建设以足够的供需互动空间。农村税费改革虽然在设施成本投入上降低了农民负担,但基层公共服务设施供给的主体分工依旧模糊,管制型公共服务设施建设机制挤压着农民、市场和其他社会主体的参与空间,不仅加剧了公共服务设施供需的非对称性矛盾,也扩大了政府单独行动的不确定性风险。尽管部分经济发达地区尝试乡镇企业、民间组织合作参与公共服务设施供给,但决策制度、责权制度、信息制度的固有漏洞不断消减着多元共建的实践基础,公共服务设施建设碎

收稿日期:2016-10-13

基金项目:国家社会科学基金项目“‘后农业税时代’村级公益事业建设村民投入意愿及激励机制研究”(13BSH021);中央高校基本科研业务费重大项目培育专项“新型城镇化进程中农村基本公共服务设施网络的空间布局及协同发展策略研究”(2016B10014);江苏高校哲学社会科学研究重点项目“现代农村社区共同体精神的构筑机制研究”(2016ZDIXM009)

作者简介:曹海林,男,河海大学公共管理学院教授,博士生导师,E-mail:caohailin929@163.com;任贵州,男,河海大学公共管理学院研究生。

^① 路径依赖最早由古生物学家提出,后经经济学家(David, Arthur等)对其进行制度改造,并被广泛应用于经济学、政治学和社会学的研究。路径依赖是指一项经济或社会制度进入某一发展模式(精华或糟粕皆可)时,模式演进存在着报酬递增或自我强化机制,在这一强化机制中原有的经济、社会制度会不断得到固化。(参见:邓大才.农业制度变迁路径依赖及创新[J].经济理论与经济管理,2001(03):59-63.)

片化问题又逐步显现。此外,伴随农民需求从基本生存资料向发展资料和享受资料转变,农民对基层公共服务的供给方式、供给内容有了更高要求,虽然多数乡镇政府出台多项政令措施试图通过加大资金投入、扩展服务规模来保障农村公共设施的服务效能,但由于农村人口结构和阶层结构的落户空间分异现象日渐明显,原本依靠社会群体集聚而集中设定的公共服务设施空间出现丰富度不够、利用率不高的问题,致使农民对原本就有限的基层公共服务资源形成不同的获取能力、获得成本和满意程度,加剧了公共资源配置的不公平性^[1]。

从农村基层公共服务供给的演进路径分析,政府单边实施的公共服务设施建设策略已无法适应农民日益多元且呈层次化倾向的公共服务需求。而伴随经济收入与社会阶层的分化,农村人口结构与居住空间的分异现象也对传统基层公共服务资源调配机制提出严正考验,村际公共服务设施总量与内容的非均衡性已严重影响服务资源的公平享用。对此,学界研究较多遵循“不确定性—个体失效—集体倾向—协同参与”的演绎路线,从个体行动的无序性与非稳定性推导公共产品集体供给的必要性^[2],着重关注公共服务设施体系权力结构由集中垄断型向多元主体介入型转变的实现策略。然而,多元共建效用的发挥是以合作规制的拟定和行为边界的合理划分为前提的,如何规避因目标错位、权力失衡、信息遗漏造成的协同惰性,构筑政府、市场、民间组织共同决策、共同投入、共同分担的组织基础应是推动基层公共服务设施多元共建的内生语义。与此同时,有关农村公共服务设施资源配置的研究也较多仅从基础公共财政制度与配套户籍制度和土地产权制度改良出发,外辅性地对央地关系、地区利益加以调节,虽在宏观层面对基层公共服务设施资源的城乡及地区互补作出引导,但忽视了农民作为设施享用者在设施布局和资源分享中的实际体验。如何构建同一地域范围内村级公共服务设施共同诉求、共同应用、共同分享的应用模式将成为实现农村公共服务均等化配置的重要议题。在此背景下,公共服务设施共建共享策略的提出可谓农村基层服务资源整合的新思路。党的十八届五中全会关于“十三五”阶段农村公益事业发展的规划中,“共建共享”被列为公共服务体系建设的实现策略之一,其要义在于增强社区居民公共事务参与的“获得感”,不断促进政府与社会成员的协商对话,以主体利益协调形成设施供给的集体行动,以跨区域资源自由流动促进公共服务资源优化配置。期待通过公共服务设施供给的协同行动和设施资源布局的科学化保障公共服务的公众受益权,为优化农村公共服务供给决策、明晰供给责任、调配设施资源提供了新方向。

共建共享有着深厚的思想渊源,中国古代就有“民为邦本,本固邦宁”和“大道之行也,天下为公”的民本思想,全民共享的大同社会是中华民族长期的社会理想。历史唯物主义认为人民群众是历史的主体和创造者,是社会赖以存续和发展的物质财富和精神财富的创造者,也是社会变革的决定力量^[3],这为共建共享的社会发展模式提供了理论依据。农村公共服务设施共建共享是基层公益事业发展理念的新突破,即充分尊重农民在基层公共服务资源配置中的主体性,以农民的共同诉求为基础,持续推进多元参与主体的共同协商与共同投入,最终实现公共服务设施的共同应用、共同分享。具体而言,农村公共服务设施供给应以农民的实际需要为依据,通过参与渠道的拓展和互动平台的搭建为农民群众的集体发声和共同诉求创造条件。围绕农民的差异化偏好,从合作式治理的角度对基层公共服务设施供给机制进行改造,组建政府为主导,市场为基础,政府、企业、民间组织、农民等多方互动的协商对话机制^[4],针对设施总量、设施类别、设施布局等问题进行深入探讨,形成具有规约效应的共同决策。依据决策结果,各参与主体在政策、资金、劳力等层面对公共服务设施建设共同投入,以促成多元主体间的优势互补与利益协调。借此促进农村公共服务设施的科学布局与服务资源的合理流动,保障相同经济条件或地理范围内的农民对同一设施资源具备相同的获得机会和获得成本^[5],推动农村公共服务设施体系的共同应用和共同分享。

综上,当前公共服务设施供给碎片化与设施资源分布不均的问题已严重阻碍农村公共服务

体系的建设步伐,不断消减“公共服务均等化”的国家价值导向。如何实现农村基层公共服务设施共建共享的研究议题理应得到学界关注。推进农村公共服务设施共建共享,可谓新型农村社区发展的必然要求,是优化基层公共产品物理空间的可行之策。深入探索农村公共服务设施共建共享的协同策略,有利于进一步化解基层公共服务传统供给渠道中的非对称矛盾,增强供给主体的协调性,推进公共服务设施应用的“可获得性”,对完善农村基层公共服务体系具有极其重要的意义。

二、农村基层公共服务设施共建共享面临的困境及其根源

农村公共服务设施共建共享作为一种行动向导,能否满足各参与要素的多元利益需求并诱发与农村实际相适应的制度安排,很大程度上取决于农村公共服务资源配置的现有运转环境。多元参与主体间的默契配合、有序组织,地区间服务资源的自由流动、合理调剂都将成为农村公共服务共同诉求、共同决策、共同投入、共同应用、共同分享的实现条件,是共建共享效用发挥的基本保障。而从农村基层公共服务设施建设现状来看,外导式思维下的供需互动还步履维艰,农户共建参与、产品多元供给、设施布局规划以及资源区域调配等层面的协同惰性与规制失效逐渐演化为公共服务设施共建共享的现实梗阻,其根源亟待进一步挖掘与反思。

(一) 内生秩序衰弱,农户共同诉求缺乏组织性

内生秩序是以农村所处的政治、经济环境为背景,经农村社会内部各要素平稳互动、共同实践逐渐固定下来的约定俗成的非制度性的“自觉秩序”,即农村内部自发产生的为多数农户所接受的“恒常”准则。虽然缺少明晰的法理型条款,但内生秩序以其内化的约束性与向心力在较长历史时期内承担着农村社会伦理教化、行为育导、共同体维护等方面的重要责任。这与农村公共服务设施共建共享的价值内涵具有较强的契合性,共建共享的实现不仅需要外导性制度的理性规制,更需要农户以自组织的形式共同参与到基层公共服务设施诉求表达、供需协商、效用反馈过程之中,促使政府以更加客观的观念来审视供给行动、整合不同农户的需求偏好。20世纪以来,伴随维系传统乡里模式的皇权制度逐渐被打破,村庄内生秩序与国家政权长期进行着“内源”与“嵌入”的互动。直至新世纪税费改革完成,国家政权对乡村场域实施了从“全面介入”到“适度撤离”再到“全面抽离”的行动过程^[6],农村社会先后经历人民公社制的国家权威洗礼、“双层经营”下的市场熏陶以及乡政村治的行政引导,村庄内生权威逐渐失效、农民原子化倾向不断加深、民主发声意识发育不全,农村内生秩序趋于崩解。此种背景下,散沙状的农民个体难以自觉自愿地参与到基层公共服务设施建设之中,组织弱化使得农民对设施供给的共同诉求得不到有效整合。此外,势单力薄的农民往往在主体互动中处于不利地位,由此产生的漠然态度易于引发不合作行为的复制与蔓延,共建共享的广度与深度严重不足,设施供给的公共性大量流失。

(二) 协商参与不足,多主体共同决策机制缺失

伴随经济、社会结构的变革,农村社会利益结构也日益复杂,公共服务政策制定过程中的变量日趋增多,客观上要求政策制定过程吸纳更多的利益相关者进行决策参考。农村公共服务设施共建共享不仅内置政府与农民的供需互动关系,还应囊括各类社会力量共同参与的决策机制,这不仅有利于提升基层公共服务政策的合法性与可执行性,也以利益协调为纽带不断强化多元参与主体的价值互信。但从农村基层公共服务设施建设决策的协商环境来看,政府被视为公共利益的代表,处于公共服务政策拟定的主体地位,农户及乡镇企业、民间组织则被当作个人利益与个别利益的代表,表达能力和信息资源等方面的欠缺使其处于弱势地位。而由于长期受到管制思维和行政逻辑的价值熏陶,握有共同决策主导权的基层公共服务部门并没有将多元对

话协商列为制度化的信息输入渠道,多元决策持续性不足^[7]。加之多数地区刚性制度规范的缺位,多主体共同协商监督不力,对话结果难以进入公共服务设施具体的建设实践中。由此,基层公共服务设施建设中协商对话的平等性、持续性、程序性漏洞的交叉效应降低了农户及乡镇企业、民间组织在公共服务政策的流程和结果上的影响力。公共服务设施建设被简化为决策者对服务流程和服务产品的单向管理,政府对利益相关者的政策偏好及需求进行主观塑造,大量公共服务设施供给决策偏离公众期望,共同决策的合法性及权威性严重不足,难以产生均衡利益、满足需求的共建效果。

(三) 权责规制不清,设施共同投入呈碎片化

农村公共服务设施的社会收益很难用市场价格进行衡量,一旦服务设施的空间、质量、规模等确定后,其供给效率主要取决于共建主体间的协作互补程度。公共服务设施供给过程中,各供给主体间期望回报或直接互惠作用是支持合作关系和共同行动的关键^[8]。建国以来,农村公共服务设施从人民公社时期自给自足式的制度内供给转变为税费改革以来摊派筹资与财政转移支付相结合、市场或社会主体协作的合作供给,多地公共服务资源的流动性不断增强,产品丰富度不断增加,但碎片化问题通常贯穿于设施供给过程之中,主要表现为:1.政府管理的碎片化,由于长期的职能分工与条块分割,政府的公共服务职能被分解至多个部门体系,部门间的协调与控制问题不断涌现。上下级服务责任推诿,同级间争夺项目利好,协调合作规制不强。基层部门通常在公共服务合作供给时“保留实力”或干脆牺牲整体利益,中央的惠民政策不能落地,农民权益得不到保证。2.多元供给的碎片化,由于缺少明晰的权责分工与稳固的共建共识,自发秩序下各参与主体常常秉承各自为政“分散经营”,责任推诿现象屡屡发生。又因行为边界得不到合理界定,民间组织一旦与政府过度合作,又会陷入自治性丧失的泥淖。3.供给流程的碎片化,主要表现为诉求收集的碎片化、要素参考的碎片化以及效用评估的碎片化。由于在信息采集、设施规划、设施应用层面缺乏有机沟通,各参与主体间信息共享不足,致使大部分农村公共服务供给出现重复劳动、程序繁琐、效率低下的问题。

(四) 设施布局不均衡,共同应用成本过高

公共服务的“公共”二字决定了其供给对象是全体公民,是建立在一定社会共识基础上机会均等、普遍享有、公平可及的服务,由此,多数学者将“均等化”列为时下基层公共服务设施建设的发展方向,并从权利平等、财政均等、机会均等、结果大致相等角度阐述了均等化的内涵^[9]。剥除视听层面的均等化感知,农民对均等化的直接体验在于服务设施是否可及,这与设施的布局规划有着密切联系。农村基层公共服务设施在数量上虽然有了一定增加,但农民的公共服务获取能力、村际公共服务设施的服务供给水平依旧存在较大差距,严重影响了村级服务设施的共享效益,其根源在于设施资源布局配套机制的不完善。农村社区自我调节能力较弱的背景下,公共服务设施需在乡镇政府的统一规划下开发建设,但其参考依据一般是上级政府的项目目录或执行要求,而非农村自身的地理区位或农民的生活习惯,与农村实际需求差异较大。设施建成后农民需付出多于心理预期的时间成本或物质成本,设施利用率不高,辐射效果不强,有些反而加重了村际公共服务水平的不平衡。具体来看,经济发达农村内相似需求的服务设施(如文体社、图书室等)数量分配不均,因此出现“设施过剩”与“使用拥挤”并存的现象;偏远农村公益性设施数量较少或处于非可及地带,农民的实际应用成本过高;部分已建成的设施存在用地局促、建筑面积小的情况,农民的享用需求无法得到满足,且较多服务设施配套不达标,服务功能缺失,设施移位、损坏现象常常出现,服务持续性不足。设施布局的不均衡或不稳定已经成为农民充分享用基层公共服务的另一梗阻。

(五) 技术环境不完备,服务资源难以共同分享

技术环境是农村公共服务设施资源自由流动与高效利用的基础,也是实现村际以及城乡公

共服务资源共享的保障。公共服务技术环境一般涉及资源提供者和资源接受者两个层面,主要包括信息沟通技术、资源调配技术和设施应用技术等。我国城镇公共服务资源共享网络已初步建立,设施受益范围得以扩充。但农村地区尤其是偏远农村的资源共享技术却相对落后,主要表现为:1.服务资源总量不足,以公共教育为例,由于缺少优质的教育信息数据库,学生的学识积累只能通过乡村教师的口头传授,知识丰富度不高。部分乡镇学校虽然安装了远程教育设施和网络设备,但应用频次较低,教育环境没有得到较大改变。2.村际、城乡公共服务设施资源衔接性不强,由于当前我国公共服务资源配置依旧延续城乡二元的发展结构,农民无法平等享用城市公共服务设施,公共教育、文化、就业等服务资源在城乡间还存在较大的“数字鸿沟”^[10]。在农村社区内部,公共服务设施也往往仅对本村村民开放,电子信息资源共享技术的落后使得相邻村庄的服务获得成本大大增加,阻碍了同一地理空间内设施服务资源的合理流动。3.村民的设施应用技术普遍不高,一方面村内专业技术人才、管理人员流动性较大,设施的日常应用与管理得不到系统培训。另一方面,村民之间缺乏必要的技术交流,设施应用能力参差不齐,设施损坏现象严重。

三、农村基层公共服务设施共建共享的实践逻辑转向及实施条件

基于农村公共服务设施供给与应用过程的问题分析,我们不难发现,公共服务设施体系建设涉及多元主体协调、村民诉求收集、设施布局优化和服务资源整合。如何正确处理这四方面关系,减少设施供给的成本投入并增强农民的公共服务“获得感”将成为基层公益事业建设的重要内容,也是推进农村公共服务设施共建共享的内在要求。长期以来,农村公共服务设施建设多秉承压力驱动式的外导逻辑,即依靠强大的行为动员和集中的资源投入预设式地塑造服务供给与设施供应,这固然能够达成公共服务的总量满足,但伴随政府管制触角在社会各个角落的不断伸入,市场和社会对公共服务的参与空间被严重压缩。在外导逻辑的牵引下,基层政府并不在意农民的实际需求,而更趋于通过设施建设的象征化、形式化达成“向上负责”的政治任务。由此产生公共服务关系紧张、参与主体自主性丧失、服务资源供需错位甚至脱节的消极后果^[11]。这与“公共服务均等化”的国家诉求相违背,对农村公益事业良性运转并无益处。农村公共服务设施作为公共产品的重要构成,其运行价值在于借助可承载特定服务资源的物理空间对设施享用者现有生产或生活条件的改善,因此农村公共服务设施共建共享的实现应尊重设施享用者及其他利益相关者的在场需求,基于异质性原则促进农村公共服务设施资源的科学布局,推进设施建设由外导逻辑向内生逻辑的转变。

具体而言,推进农村公共服务设施建设由外导逻辑向内生逻辑转变,要以公共权益为核心,将农民的共同诉求作为多元共建的革新动力,不断增加农户参与的广度及深度,寻求基层政府、乡镇企业、民间组织、农户协同治理的优化策略。并围绕设施合作供给,塑造农村多元权力主体共同协商、共同决策、共同投入的行为惯性,实现农村公共产品供给由“行政性整合”向“契约性整合”转变^[12];以此为基础,将均等化享用列为公共服务设施共享机制的实现标准,以外生制度性的设施布局、资源调配和内生自主性的村际利益调节、内生组织衔接为执行策略,推动相同区域内设施资源的共同应用、共同分享,弥合村际公共服务差距。最后,要借助主体利益协调增强共建与共享的联动性,实现农村公共服务设施建设服务效益(村民)、社会效益(政府、社会组织)、经济效益(市场主体)的整体增进,增强共建共享的可持续性。如此看来,农村公共服务设施共建共享不但需要多方协同出力,还需要现有制度的优化和改良,寻求有利条件,发挥现有优势。

从农村基层公共服务体系建设的阶段特征来看,实行公共服务设施共建共享的基本条件已

初步具备:

(一) 市场化带动农村内生秩序的变革

农村市场化是一个多层面的过程,它不仅囊括了日趋完善的商品化体系和市场运行机制,还涉及以新型经济关系为纽带的农民观念与行为取向的变革。改革开放以来,农村迎来经济和社会发展的新阶段。市场经济理性驱动下的农村社会资本开始由改革开放初期的分散经营关系向经济合作式新型关系转变,兼业“小农”到组织化“大农”成为未来农村发展的基本趋势^[13]。受此影响,经济权利平等的认知激发农民公民身份的认同,并将趋于个体化的农户加以黏合,地区或阶层差异所造成的公共服务非均等性伴随农村经济结构的变化而褪色,农村内生秩序的价值取向由封闭和孤立走向开放和合作。这对实现以农民共同诉求为基础的农村公共服务设施共建共享具有重要意义,市场化带动下的农民已不再满足于原本“温饱”式的社会公益供给,对农村公共服务内容及设施建设水平有了更高要求,且更加注重自身与服务供给者的互动与沟通,从需求信息释放方面为共建共享提供了有利条件。

(二) 村级社区组织公共服务能力有所提升

参与主体多元化为农村公共服务设施共建提供了组织基础。公共服务设施多元共建的前提在于市场或民间组织能够顺畅地、高效地承接政府分担出的社会服务职能,不断强化自身的公共服务能力^①。近年来,村级民间组织(主要包括公益组织、经济合作组织、社团组织等)成长快速,作为自我组织、自我管理、自我监督的社会群体,其活动开展亲和性较强,工作时效性较高,在集合农民共同诉求、参与设施共同决策、落实设施共同投入等方面的作用逐渐凸显。依靠国家对农村合作组织的扶持政策,村级民间组织的资金筹集能力、专业技术能力以及危机公关能力有了较大提升,其工作范围涉及市场信息服务、种植技术传播、农民教育培训、文化生活服务等多个方面,开始成为基层政府公共服务职能的承接主体之一。伴随基层政府职能转变的不断深入,村级民间组织在化解农民散沙困境、推进农村公共服务设施共建共享中的作用将更为显著。

(三) 公共财政持续推进公共服务设施均等化

公共财政的财源配置和投入结构在很大程度上决定着公共服务设施建设的均等化水平。分税制改革以来,公共财政对农村公共服务设施建设共享效益的促进作用不断凸显,并在资源总量、投入结构、责任分配三方面持续推进公共服务设施建设的均等化进程。在资源总量上,国家经济的快速发展促使政府财政收入不断增加,政府的公共服务宏观调控能力和区域资源整合能力有所提高,为农村公共服务设施建设提供了财源保障;在投入结构上,中央及地方政府的农村公共服务投入项目不断丰富,并与市场和社会资金相结合,财政投入“四两拨千斤”的角色定位给其他设施共建者提供了一定的参与空间;在责任分配上,中央与地方政府的责权分工逐渐透明化,中央财政的区域调配策略与基层政府的设施建设行动相结合,改变了以往“分灶吃饭”的非均等化弊端,对推进农村公共服务设施的村际及城乡共享具有长远价值。

四、推进农村基层公共服务设施共建共享的协同策略

概括而言,当前我国农村公共服务设施共建共享模式亟待两种机制的建立和完善:一是要建立起以农民需求为导向的多极协同供给机制,二是要不断完善以均等化为标准的城乡或村际公共服务资源协调机制,前者为设施共建提供组织效率基础,后者为设施资源共享提供宏观技

① 承接主体的公共服务能力主要分为:1. 责任承担能力,包括独立运作能力、流程规范能力和筹集资金能力;2. 服务提供能力,包括设备完善能力、人力资源能力和专业技术能力;3. 信誉维系能力,包括自我监督能力、品牌效应能力和危机公关能力。(参见:曾维和,陈岩.我国社会组织承接政府购买服务能力体系构建[J].社会主义研究,2014(03):113-118.)

术保障。而这两种机制之间也存在一定联系,设施体系的共建程度决定着设施共享水平,设施资源共享的达成又会成为共建实现的内在要求,这是因为基层政府、乡镇企业、农村社区组织以及农户都可以在共建者或共享者这两个身份间轻易转化,其实现自身价值诉求的行为逻辑逐渐演化并构成了农村公共服务设施共建共享的内在动力。因此,共建共享的实现应该以主体协同为核心搭建需求表达平台、设施共建平台、资源调配平台以及设施应用平台,并通过主体利益的协调增进各平台间的联动互补。

(一) 以内生秩序转型推动农民的诉求表达

农民是农村公共服务的最终消费者和享用者,农村公共服务设施共建共享的目的在于提供满足农民需要的公共服务。携带自身利益偏好参与共建决策的农户会在与政府、市场组织、民间组织协商妥协中将自身的利益要求更加现实化,克服公共需求中消费者的偏好难以精确界定的困难^[14]。因此,如何充分把握农民的共同诉求、了解农户的共建参与意愿应成为贯穿公共服务供给过程的要旨之一。面对村治变迁中的乡村内生秩序的衰弱,应以平等交换式的新型市场关系推动农民行动方式的法治化、契约化,充分发挥农村经济合作组织的互助、守望、凝聚以及形成惯例的重要作用,不断弥补传统秩序结构所带来的安全、团结、意义和秩序的缺失^[15]。并借助乡政村治的制度推动农村社会秩序的理性化建构,实现农民在农村公共服务设施体系建设中的共建参与,提供农民自我管理、自我教育和自我服务的共同诉求环境,培育农民的现代公民意识。具体而言,公共服务供给应实现政府选择向农民选择的逐步转变,更加注重农户需求的表达和享用偏好的收集,加强政府对设施实际效用的预估,理顺供给需求关系;不断扩充共建参与范围,引导农户对设施布局、运行层面的决策和实践参与,让农民真正受益,提高设施资源利用效率。此外,应进一步拓宽农民诉求的表达渠道,充分利用现代化网络终端了解农民的投资意愿、服务偏好,激发农户参与热情,增强需求上传的时效性。

(二) 建构以共识和认同为基础的协商对话

农村公共服务设施体系多方协商对话机制是指由基层政府、乡镇企业、民间组织、农民平等共同参与的有关设施总量、设施布局、设施调配等内容的交流活动,这一互动过程应贯穿于公共服务设施共建共享的始终,是提高多元利益主体共同决策效率的基础。换言之,协商对话不仅对农村公共服务设施共同决策的科学化具有推动作用,其内在的协同逻辑还应嵌入于服务设施体系经济或社会效益的分享活动之中。基层政府在设定地区公共服务发展议题时,应包容具备差异性利益取向的共建参与者的在场,并对服务设施地区总量分布进行思辨对话,促成村级公共服务设施共建的价值中和^[16]。在公共服务设施体系建设过程中,将分散的组织成员粘合到多个不同的供给网络之中,为设施建设的效率提升创造条件。此期间要关注协商对话制度的建构,一方面应将公共服务设施建设协商机制写入地方性法规,以法律的强制力确保关切农民利益的设施选址、设施数量等事项通过政府与利益相关者共同协商的方式予以解决。另一方面要细化协商对话的实现程序,对协商主体、协商流程、协商效力等要素作出明确规范,提高协商对话成果对服务设施建设的影响力。最后,要重视协商对话网络的建立,搭建基层公共服务设施共建共享信息平台,扩充协商对话渠道,参照设施规模、社会影响恰当选择对话方式,破除政府对设施建设的信息垄断,不断提升设施落地的透明度。

(三) 设定多元互动的边界与规制

多中心治理格局的演进实现了政府由“大”到“强”的转变,在农村公共服务设施供给层面,多元共建在整合各方优势、增加设施丰富度上的作用不容小觑,但多元供给的碎片化倾向也需得到进一步遏制。时下农村公共服务设施共建共享必须把简政放权的政府管理体制改革、释放活力减少经济规制的市场改革、以服务能力建设为核心的社会建设有机结合起来。农村公共服务设施建设应实现多元主体的有机互动和共建规制的系统建构,涉及组织体系、制度体系的双

重优化,主要表现为:1.组织内部管理的革新,包括政府公共服务职能的横向与纵向调节和市场或社会主体的公共服务责任强化。适度整合政府分散的公共服务职能,保证设施规划的系统性。协调完善财政转移支付与基层政府事权的关系,保障公共服务政策的切实落地。其次要加强对共建参与主体组织职能的审查,强化乡镇企业、民间组织参与设施建设的公共责任认知。2.供给权责的划分,依据公共服务设施的性质及共建参与主体的资源优势,设定公共服务设施共同投入的分工规制。进一步明晰共建主体的行动权限、供给责任、协作义务,根据乡镇企业、民间自组织的功能特点,以灵活性、多样化的参与形式创新主体搭配,理顺共建秩序。不断加强共同投入的监督,完善公共服务设施供给的流程监管、质量检查,营造公平竞争的供给环境。逐步实现政府公共服务执行的社会监督,关注参与主体的协作评价,提高行政效率。

(四) 推进公共服务设施的科学布局

公共服务设施的空间布局结构很大程度上决定着农民对服务资源的享用体验,如前所述,共享性主要体现为农户拥有同等的权利或消耗同等的成本来享用设施服务,这对公共服务设施的空间可达性、时间可达性、人群可达性具有较高要求^①。充分保障农村公共服务设施的共同应用应秉承均等化和适宜性的原则在纵向和横向两个维度作出设施布局规划。纵向维度上,要厘清基层公共服务设施建设的时序性,即近期应强调农村基本公共服务设施在低水平区域的全覆盖,扩大服务半径。实现对现有资源的整合,根据公共服务设施性质对存量设施盘点和效果预估,将使用效率低下的设施改造合并。打破村际公共服务资源壁垒,推进同类公共服务设施在同区域村落间的共同或调剂使用。在中远期规划上,要秉承效率优先的原则参照地区异质性实现服务设施的差异化供给,充分了解农村社区的成员结构、年龄分布、农户的行为偏好等,依据村落的人群与地理特征设置设施规划,调整设施服务时段,增加资源布局的前瞻性。横向维度上,要依据空间分层原则对设施布局作出规划。针对距离县城或乡镇较远、交通不便利的农村地区,应加快各类基础性公共服务设施的布局落实,满足当地农民的共同应用需要。对于乡镇的农村地区,可在现有设施布局的基础上为农民提供更为优质的个性化设施服务,满足当地农民的新要求。

(五) 完善和提升共建共享的技术环境

外导逻辑下的公共服务资源配置呈现明显的非均等性,这给设施效用的共同分享造成较大困扰。在城乡及村际公共服务设施存量分布不均的境况下,全面提升公共服务设施共建共享技术,扩大服务资源跨区域流动速率可谓提高设施应用效率、促成设施共同分享的可行之策。考虑到农村公共服务设施共建共享技术的现存问题,技术环境的改良应从资源供给和资源应用两个层面展开,以促进服务资源供需的有效对接。在资源供给上,要不断提升设施服务资源的数字化水平,充分利用现代化数字图像处理技术、多媒体感知技术、信息传送技术等对各类公共服务机构、服务设施的服务资源(图书、文献、文物、艺术作品等)进行编译、聚类和重组,促进分布式公共数字服务资源的互联,提高资源总量和设施丰富度。通过“网格化”^②的发布和传输,降低公共服务获取成本,加强小城镇设施资源对农村地区的辐射作用,促进城乡、村际多媒体数字信息资源的共享。在资源应用层面,应注重数字技术人才培养及人才队伍的建设,通过高校共建、人才研修等方式打造一批理论与实际操作相结合的复合型队伍。利用应用技术宣讲、

① 空间可达性是指同一区域内散落的居民与某一公共服务设施的通达距离在可接受范围内,且空间距离相类似;时间可达侧重对居民在不同时段内公共服务设施应用频次考量,对服务设施的开放时段有较高要求;人群可达性要求科学把握基于阶层和不同群体实际情况考虑的供给策略,根据服务范围内居民的经济状况、消费水平合理预置设施数量和场所容量。(参见周素红,王欣,农昀.“十二五”时期公共服务设施均等化供给与保障[J].规划师,2011(04):16-20.)

② 网格化的资源配置是借助分区配置的思想,把分散在不同地理位置的、形式多样的公共服务资源组合为单一系统,在资源配置的过程中,建立信息共享、行为实践系统化的运作机制。将各种资源实体灵活、合理地配置在各个不同的标准空间内并促成相互协作的过程和状态,最终实现多重公共服务设施资源的全面共享。

设施应用体验等形式引导农户对数字服务设施的使用,扩大服务设施的使用范围,拓展公共服务设施的服务能力。

五、结语

农村公共服务设施共建共享涉及农民诉求表达、主体利益协调、设施布局优化以及区域资源调配。实现共建共享一方面需要营造多元共建的协调机制,明晰责权,规范供给行为,实现权利公平、规则公平,另一方面还应充分考量设施资源的配置优化,让每位农民都能收获公共服务设施体系发展带来的利好效益,保障机会公平。

新农村建设背景下,共建共享作为农村基层公共服务设施体系建设的实践原则和发展方向,其内在的主体协同和区域协调价值亟待深入挖掘。充分厘清共建共享的实践策略须进一步明确“共”字的包容性意涵,协商、竞争、互动、均衡的内在要求为农村公共服务设施供给机制的改良提供了价值参考。协同供给的生成不仅需要国家或基层政府外辅性的社会建制,还应不断升华各行动主体间的政治认同,提升农村社区的內聚力和集体行动能力。与此同时,公共服务设施的资源配置必须将宏观层面的地区分配制度与围绕农民主体性的资源调节机制相结合,扩大公共服务设施共享的层次与范围。通过协调内外关系,进而突破束缚公共服务均等化价值实现的阻力,不断夯实农村基层公共服务设施共建共享的社会根基。

参考文献:

- [1]汪锦军.农村公共服务提供:超越“碎片化”的协同供给之道——成都市公共服务的统筹改革及对农村公共服务供给模式的启示[J].经济体制改革,2011(3):62-67.
- [2]赵曼丽.从协同到共生:农村公共服务供给的理论构建与超越[J].江海学刊,2013(3):213-218.
- [3]刘武根,艾四林.论共享发展理念[J].思想理论教育导刊,2016(1):91-95.
- [4]范逢春,李晓梅.农村公共服务多元主体动态协同治理模型研究[J].管理世界,2014(9):176-177.
- [5]易承志.大城市城乡结合部公共服务资源是如何配置的?——以上海市J镇为例[J].中国农村观察,2015(6):70-83.
- [6]李宁.乡村自治发展进程中农民自组织能力提升问题的探索[J].学术界,2012(11):169-175.
- [7]刘晶,陈宝胜.公共对话式政策执行:建设服务型政府的重要突破口[J].中国行政管理,2013(1):34-38.
- [8]韩锡斌,周潜,程建钢.基于知识分享理论的开放教育资源共建共享可持续发展机制的研究[J].清华大学教育研究,2012(3):28-37.
- [9]曾红颖.我国基本公共服务均等化标准体系及转移支付效果评价[J].经济研究,2012(6):20-32.
- [10]项继权.基本公共服务均等化:政策目标与制度保障[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2008(1):2-9.
- [11]王春光.城市化中的“撤并村庄”与行政社会的实践逻辑[J].社会学研究,2013(3):15-28.
- [12]曹海林.乡村和谐发展与农村基层社会管理创新的理性选择[J].中国行政管理,2009(4):72-76.
- [13]王曙光.论新型农民合作组织与农村经济转型[J].北京大学学报(哲学社会科学版),2010(3):112-117.
- [14]刘义强.建构农民需求导向的公共产品供给制度——基于一项全国农村公共产品需求问卷调查的分析[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2006(2):15-23.
- [15]李远行,杨勇,余聆溪.中国乡村感性秩序崩解及其重构[J].中国农村观察,2016(4):32-39.
- [16]杨弘,张等文.中国社会协商对话制度的现实形态与发展路径[J].理论探讨,2011(6):34-37.

(责任编辑:刘浩)