

doi:10.13582/j.cnki.1672-7835.2024.04.013

# 农村公共服务供给碎片化困境与整体性重构

彭青<sup>1</sup>, 赵恒春<sup>2</sup>

(1.河北经贸大学 期刊编辑部,河北 石家庄 050061;

2.河北省社会科学院 人力资源与劳动经济研究所,河北 石家庄 050051)

**摘要:**农村公共服务供给的数量和质量是乡村振兴的一项重要考察内容。然而,城乡差序格局、制度缺陷及部门条块分割等情形引致农村公共服务供给呈现碎片化状态,表现为公共资源未能合理配置和充分利用、政策机制缺位等。这不但制约了农村经济的发展,还影响了政府公信力,削弱了社会凝聚力,妨碍了社会公平正义的实现。因此,对农村公共服务供给进行整体性重构势在必行。具体而言,充分发挥政策引领作用、鼓励各方主体积极参与供给、强化公共服务供给质量和监管、利用数字技术拓展公共服务供给新模式等都是操作性较强的举措。

**关键词:**农村;公共服务;碎片化;整体性治理

**中图分类号:**D422.6

**文献标志码:**A

**文章编号:**1672-7835(2024)04-0105-09

进入新时代后,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。这一新矛盾在城乡公共服务领域体现得尤为明显,而现代政府的一项基本职责就是向全体公民提供均等的基本公共服务。为此,党的十九大报告提出到2035年的发展目标之一是“城乡区域发展差距显著缩小,基本公共服务均等化基本实现”<sup>①</sup>,党的二十大报告进一步提出“基本公共服务实现均等化”<sup>②</sup>的奋斗目标。这充分说明随着乡村振兴战略的全面推进,农村公共服务供给作为促进农村经济社会发展的方式之一,其重要性愈发凸显。从发展现实来看,基本公共服务均等化能够显著促进农业现代化发展<sup>③</sup>,降低农民贫困脆弱性,发挥减贫作用<sup>④</sup>,而且,医疗、教育、交通等公共服务与农民的生活质量密切相关,这些公共服务供给质量的提升能增强农民

的获得感和幸福感<sup>⑤</sup>。然而,长期的城乡二元结构、地区竞争、部门主义等格局导致农村公共服务供给面临碎片化困境,表现在资源、政策、机制和意识等多个层面,其典型特征就是分割、隔离和繁琐<sup>⑥</sup>,这严重制约了农村公共服务供给的质量和效率,成为阻碍乡村振兴的显著短板。要想更好地解决这些碎片化问题,如果仅仅采取“头痛医头,脚痛医脚”的策略,则难以取得长期效应,因此,需要对农村公共服务供给进行整体性重构,构建一个更加高效、均衡、精准的服务体系。

## 一 农村公共服务供给碎片化的生成逻辑

目前,“碎片化”一词在传播学、社会学、政治学、管理学等学科领域中被使用,其内涵也各有侧

收稿日期:2024-02-25

作者简介:彭青(1978—),男,江西吉安人,副研究员,主要从事公共管理、教育经济研究。

①习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,人民出版社2017年版,第28页。

②习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,人民出版社2022年版,第24页。

③刘华光,于亚琳:《城乡基本公共服务均等化对农业现代化影响研究——基于我国农村劳动力质量的中介效应分析》,《价格理论与实践》2023年第6期。

④张迪:《基本公共服务能巩固拓展脱贫攻坚成果吗?——来自CSS2019数据的证据》,《经济与管理》2023年第3期。

⑤张志胜,张俊:《改革开放以来的农村公共服务:供给谱系与演进趋向》,《大连海事大学学报(社会科学版)》2020年第6期。

⑥何艳玲,钱蕾:《“部门代表性竞争”:对公共服务供给碎片化的一种解释》,《中国行政管理》2018年第10期。

重,但通过这些不同学科语境也可以发现共通之处,即由统一、协调的状态变为分割、失衡的状态。在公共管理实践中,公共服务供给碎片化是一个长期存在的复杂问题,它是指在公共服务供给过程中,由于部门利益分割、公民利益偏好、信息分布散乱等导致的整体性缺乏,形成一种分散、断裂、失衡的状态<sup>①</sup>。公共服务供给碎片化表明当前基层公共产品供给和治理能力尚不能完全满足人民日益增长的民生服务需求。相应地,农村公共服务供给碎片化是指农村公共服务的提供和分配过程中存在的分散、不连贯和不均衡现象。这种现象可能导致农村居民在获取基本公共服务时面临更多的困难和挑战,为了纾解这些困境,应准确把握农村公共服务供给碎片化的生成逻辑。从现实情况看,它的产生是一个复杂而多元的过程,涉及制度、政府协作、资源以及社会文化等多个方面。

首先,制度缺陷与执行不足制约了农村公共服务有效供给。从制度设计层面来看,传统的财政包干体制导致国家财政向农村提供公共服务时有心无力,而乡镇财政又常常无暇顾及。这种制度设计上的缺陷使得农村公共服务供给缺乏持续性和稳定性,进而呈现出碎片化的形态。分税制改革和税费改革后,项目制成为政府推进公共产品输送、管理和分配的主要模式<sup>②</sup>,虽然在理论上有利于资源整合和效率提升,但在实际操作中,由于依附于科层制体系,项目制往往难以摆脱条块分割的束缚,导致资源分配和项目实施过程中出现区域分化和部门分化的现象。而且,分税制改革后,地方政府的财权与事权不匹配,导致地方政府在提供农村公共服务时面临巨大的财政压力。为了弥补这一缺口,地方政府往往只能依靠上级政府的专项资金,而这种依赖又加剧了区域间农村公共服务供给的碎片化。在执行层面,一些地方政府在推进农村公共服务供给时,往往政策落实不到位,缺乏有效的执行手段和监管措施。而且,政策制定者可能基于理想化的设想制定政策,未充分考虑到政策执行层面的实际情况,或者从宏观角度出发,制定具有普遍适用性的政策,使得在执行过程中缺乏灵活性和创新性,无法有效应

对复杂多变的农村社会环境,这些都将导致政策目标与实际效果之间出现偏差。

其次,政府管理碎片化削弱了农村公共服务供给的整体效应。管理不仅仅是一种工作或职能,更是一种责任。然而,过度强调行政职能区分和专业分工不可避免地造成部门间政策目标和执行方式的冲突。在现行的科层制结构和政绩考核机制下,不同部门为了维护自身利益,往往各自为政,甚至相互竞争,缺乏统一规划和协调,这导致农村公共服务供给可能分散于不同部门之间但又职能分工不明确。此外,权力关系失衡、软预算等问题也进一步加剧了政府管理碎片化现象。这不仅影响了政府的服务能力和效率,也导致资源的分散和重复投入,降低了农村公共服务供给的整体效应。而且,政府管理的碎片化还会带来两个不利于农村公共服务供给的后果:一是创新和改革受阻。部门之间的壁垒和利益固化阻碍了新思想、新技术的引入和应用,缺乏创新动力,导致农村公共服务供给难以适应快速变化的社会环境。二是农民参与度低。由于缺乏有效的沟通渠道和参与机制,农民难以表达自己的需求和意见,从而削弱了农村公共服务供给的针对性和有效性。

再次,农民利益偏好的差异弱化了农村公共服务供给效率。农民作为农村公共服务的接受者,由于生活经历、教育背景、经济状况等各不相同,他们对公共服务的需求和期望也存在差异。例如,有的农民关注基础设施建设,而有的农民更关心环境保护或文化教育等方面的服务。这种多样性使得公共服务供给需要满足不同群体的需求,难以统一标准和内容,从而增加了供给的复杂性。而且传统的以政府为主导的供给模式往往采取“一刀切”的管理方式,这容易导致农村公共服务供给与需求之间出现不匹配,服务内容单一,无法满足农民多样性的需求。与此同时,在农村地区,由于地理分布广泛、人口分散,决策过程往往呈现出分散性的特点。不同地区的农民可能对同一项公共服务有不同的看法和期望,这使得决策者需要在多个利益群体之间进行权衡和协调。这种分散性的决策过程也增加了公共服务供给碎片化的可能性。

<sup>①</sup>李利文:《公共服务供给碎片化研究进展:类型、成因与破解模型》,《国外理论动态》2019年第1期。

<sup>②</sup>曹海林,任贵州:《从“精细化”到“精准化”:乡村公共服务供给的逻辑转向》,《吉首大学学报(社会科学版)》2023年第1期。

最后,信息不对称和沟通不畅也是引起农村公共服务供给碎片化的一个重要因素。由于不同层级政府和部门之间,以及政府与民众之间缺乏有效的信息沟通和共享机制,加之农村地区的信息化建设相对落后,缺乏统一的信息共享平台,增加了协调难度,农村公共服务供给与需求之间的信息不对称问题随之出现。服务提供者因为缺乏准确的需求信息而无法提供针对性的服务,农民则因为难以准确了解公共服务的内容和标准而无法实现需求的充分满足。这种信息不对称不仅影响了公共服务的质量和效率,还可能导致资源的浪费和分配不均,使得一些农村地区或农民无法获得应有的服务。

## 二 农村公共服务供给碎片化的表现形式及对农村发展的影响

### (一) 农村公共服务供给碎片化的表现形式

从社会发展进程来看,制度设计、资源分配和政府行为等一直是影响农村公共服务供给的直接因素,因而,有学者根据各个时期农村公共服务供给碎片化的特征将其分为制度隔离型碎片化、资源匮乏型碎片化和府际竞争型碎片化<sup>①</sup>。随着公共服务市场化和社会化的不断推进及公共服务供给主体、供给方式的增加,农村公共服务供给碎片化问题越来越突出,表现形式也越来越多样化。

#### 1. 公共资源未能有效配置与充分利用

毋庸置疑,资源的丰富程度和利用效率直接决定了公共服务供给的数量和质量。城乡之间公共服务供给上的差异早已被重视并正在施策改进,而在农村公共服务领域,公共资源的配置和使用也存在不尽如人意之处:一是资源分布不均。受经济发展水平、地理位置等现实情况制约,目前我国农村公共服务资源配置在地域、类型上的“差序格局”现象较为突出,部分乡镇中心或行政村因资源集中而得到较好的服务,而自然村和偏远地区的服务供给相对不足,这加剧了农村公共服务的整体碎片化。二是资源未得到有效配置。从资源类型来看,土地资源、人力资源和财政资源等关键资源未能得到有效整合和优化配置,导致资源利用效率低下,甚至产生资源浪费现象。土地资源方面,许多农村地区的土地权属分散、土地

经营规模小,加之缺乏统一的土地利用规划和土地流转机制,导致农田无法进行大规模且高效的耕作,农业生产难以形成规模效益。人力资源方面,农村地区的劳动力资源分布不均,一方面存在大量劳动力流失或闲置现象,另一方面又缺乏高素质劳动力支撑农村经济发展。财政资源方面,各级政府对农村公共服务的投入不足,且投入方式缺乏统一规划和协调,导致财政资源的使用效果不尽如人意。而且,农村公共服务项目制运作模式也容易将资金分散到不同的项目,不利于资金的整合和统筹使用。三是资源供给与需求不匹配。供需不匹配已成为当前农村公共服务供给面临的主要难题,一些农村地区提供的公共服务项目可能并不符合当地居民的实际需求。比如过于注重基础设施等硬件建设,而忽视了教育、医疗、文化等软性服务的需求,这既造成了服务资源的浪费,同时也未能满足居民的实际需求。更为重要的是,这种供需不匹配极易滋生社会问题,例如农村教育资源不足不仅减少了农民的发展机会,还可能加剧社会的不公平现象。

#### 2. 多元利益主体间的冲突与博弈

利益复杂化是农村公共服务供给碎片化的一个显著表现。在农村地区,公共服务供给涉及政府、企业、社会组织、民间团体和农民等多个主体,这些多元主体的存在,虽然在一定程度上增强了服务供给的多样性和灵活性,但同时也带来了碎片化的问题。由于不同主体有着各自的利益诉求和行动策略,如政府追求的是公共利益的最大化,而企业则可能更关注利润和市场份额,这就使得在农村公共服务供给过程中各主体之间会产生利益冲突和博弈。因此,不同主体可能采用不同的标准和方式提供公共服务,使得服务内容和质量存在差异。这种差异导致了在公共服务供给过程中,各方之间的合作往往面临诸多挑战,难以达成一致的意见和行动。此时,如果不同主体之间缺乏有效的沟通和协作,那么服务供给的质量和效率必然受到影响,公共服务的公益性质可能因此受损。以农村基础设施建设为例,政府希望通过投入资金改善农村的生产生活条件,而企业则可能希望利用这些项目获取商业利益。在这种情况下,如果政府和企业不能有效沟通和协调,就可能

<sup>①</sup>杜春林,张新文:《乡村公共服务供给:从“碎片化”到“整体性”》,《农业经济问题》2015年第7期。

出现资源分配不均、项目进度受阻等问题。这不仅影响了农村公共服务的供给效果,还可能加剧农民的不满和抵触情绪。所以,利益层面的冲突和博弈已成为农村公共服务供给“最后一公里”的现实阻碍<sup>①</sup>,必须疏通各方主体,打破利益固化局面,形成发展合力。

### 3. 政策机制缺位

各级政府间的科层结构和不同部门的职能分工使得农村公共服务呈现出供给决策的跨层级性和跨部门性特征,政策从制定到执行,再到监管和效果评估,都存在着明显的碎片化现象。公共服务供给政策的制定者对农村实际情况的了解程度是决定政策是否可行的一个基本前提,一旦缺乏了解,将直接导致政策与实际需求脱节。同时,政策执行过程中存在的资源分配与管理不均衡等问题,势必导致部分地区和群体无法享受其应有的服务,引致政策难以得到有效实施,而各个部门如果固守自身利益,缺乏全局观念和协作精神,无疑将加剧执行过程中的冲突和矛盾,难以形成服务供给合力。协调机制的缺失,将带来服务内容重复、资源浪费、服务质量不稳定等问题。可以说,公共服务供给项目从规划到落地的过程中,如果缺乏统一规划和长远视角,项目的选择和设计往往响应短期需求或特定政策导向,而非基于农村长期发展的整体考量。同时,由于缺乏对基层组织的有效监督和管理机制,一些基层组织在公共服务供给过程中存在不作为、乱作为等现象,损害了农民的利益。而且,监管和效果评估机制的缺失使得供给成效无法准确衡量,服务供给过程中的成功经验推广不开,出现的问题也难以得到及时有效的解决。

此外,作为农村公共服务的享受者,农民对农村公共服务认知不清以及在公共服务供给中的参与不足,也是碎片化的表现,这导致了他们在享受服务时缺乏积极性和主动性,影响了公共服务的覆盖范围和质量。

### (二) 公共服务碎片化对农村发展的影响

农村公共服务的有效供给与农村生产生活息息相关,是缩小城乡差距、提高农民生活水平、促进乡村振兴的前提<sup>②</sup>。一旦公共服务供给陷入碎

片化困境,将对农村发展带来诸多不利影响。

首先,公共资源配置效率低下,公共服务质量和可及性降低。在供给碎片化的情况下,各种资源,如资金、人力、物力、技术等在不同项目、部门和地区之间分散配置,难以形成规模效应和协同作用,降低了资源使用的总体效率,使得有限的资源不能被集中用于满足农村最紧迫的发展需求,如基础设施升级、教育与技能培训等。在服务质量 and 效率方面,服务提供者各自为政,缺乏统一规划和协调,使得农民在获取公共服务过程中往往需要经历多个环节和步骤,这不仅增加了他们的时间和经济成本,还可能导致服务需求延迟满足。此外,农民还可能会遇到服务覆盖不全、重复建设或服务 quality 不稳定等问题,这些问题会影响他们享受教育、医疗、交通、养老等基本公共服务的质量和便利性。这种低效率的服务体系直接降低了农民的生产生活水平及其对公共服务的满意度和参与度,加剧了农村与城市间的不平等。

其次,制约农村经济发展。公共服务供给碎片化不但直接影响农民的生产生活,还对农村经济发展产生严重制约。公共服务资源的分布不均阻碍了农村地区在基础设施、教育、医疗等关键领域的发展,而基础设施和公共服务的不足又将影响农业生产条件的改善和农村产业的转型升级。基础设施如交通、物流、信息网络的不完善会增加农产品运输、信息获取的成本,降低农村经济活动的效率和竞争力。企业运营成本的上升会抑制新企业的创立和现有企业的扩张。而教育、培训等公共服务的碎片化减少了农村人口接受高质量教育和专业技能培训的机会,阻碍了劳动力素质的提升。这不仅制约了农村居民个人的职业发展,也延缓了农村经济向高附加值产业转型的进程。而且,企业投资决策往往考虑当地的基础设施、教育水平、医疗服务等公共服务状况。碎片化的服务供给导致这些领域的建设不完善,降低了农村地区对外来投资的吸引力,影响农村产业升级和经济多元化发展。从长远来看,公共服务的不均衡分布影响农村与城市、以及农村地区之间的市场连接,限制了商品、资本、信息的自由流动,

<sup>①</sup>闫福增:《农村公共服务供给:生成逻辑、碎片化现状与整合路径》,《经济论坛》2019年第3期。

<sup>②</sup>范方志:《我国农村公共服务供给效率研究——基于中国省级层面面板数据的实证分析》,《湖南师范大学社会科学学报》2023年第5期。

阻碍了农村经济融入更广泛市场体系的步伐。可见,公共服务供给的碎片化不仅影响农村短期的经济增长,而且损害了长期的可持续发展能力。

再次,影响政策执行效率与政府公信力。政府作为公共服务的主要提供者,其管理和公共服务供给的碎片化导致政策执行环节增多,决策与实施脱节,难以有效响应农民的实际需求,降低了政策的执行效率和实际效益,使好的政策意图难以转化为实际的经济推动力。长此以往可能削弱农民对政府的信任和支持,影响政府的公信力和农村治理效能,增加农村治理体系和治理能力方面的挑战。更为重要的是,信任的缺失会进一步影响政府后续政策的推行和社会动员的能力,而农村地区难以快速响应国家扶持政策和市场变化,错失发展机遇。

最后,削弱社会凝聚力,妨碍社会公平正义。完善的供给方案以有效感知民众的公共服务需求为主线。通过各种手段实现对民众需求的准确感知、精准识别与充分满足是公共服务的核心价值追求与最高行为准则<sup>①</sup>。因此,当公共服务在不同地区、不同群体间分配不均时,容易加剧农村内部的不平等,部分农民可能产生被边缘化或被忽视的感受,尤其是弱势群体,如贫困家庭、老年人、残疾人等,由于地位或能力的原因更加被边缘化,无法获得与其他群体相同的公共服务。这种不公平感会引发不满情绪,降低他们对社会制度的信任和支持,从而削弱社会成员之间的相互认同和合作基础,不利于构建和谐稳定的农村社会环境,也不利于农村集体经济发展和社区自组织能力的提升。而且,供给与需求严重脱节带来的不公平感会大大降低农民参与农村公共事务的积极性,他们很难相信通过参与可以改变现状。这种对公共事务参与的消极态度会削弱社会自下而上的凝聚力和自我修复能力。

公共服务供给的碎片化对农村发展构成了多重阻碍,不仅直接影响农民的基本生活条件和福祉水平,还从多个维度制约了农村经济的内在增长动力和外部发展环境。因此,推动公共服务供给的整合与优化,是促进农村全面、协调、可持续

发展的关键。

### 三 整体性重构:农村公共服务供给碎片化的治理选择

20世纪70年代,西方国家先后进行了以市场化、分权化为特征的新公共管理改革。虽然新公共管理在提升政府解决问题的能力、追求效率、增强服务提供者多样性等方面取得了成功,但分权化也使政府机构以及政府机构在治理实践中产生碎片化问题,增加了决策系统的复杂性<sup>②</sup>。从20世纪90年代后期开始,随着新公共管理的衰微及信息技术的发展,政府管理也相应发生变化,要求从分散走向集中,从碎片走向整体,在这个改进过程中,整体性治理理论逐渐成型。整体性治理以公众服务和公众需要为核心、以整体性为取向,通过建立有效的制度安排,形成政策目标与手段相统一的整合机制<sup>③</sup>,以期修正新公共管理过度分权带来的弊端,实现公共资源最优配置和社会问题的综合解决。农村公共服务供给的碎片化困境不仅影响了服务的质量和效率,也制约了农村经济社会的发展。因此,对农村公共服务供给进行整体性重构势在必行。整体性重构意味着打破传统部门壁垒,构建跨部门协同机制,实现服务供给的一体化,并从多个方面推动农村发展。

#### (一) 促进农村经济转型升级

当前,我国农村经济正处于从传统农业向现代农业、从单一经济向多元化经济转变的关键时期。在这个过程中,农村公共服务供给的整体性重构对促进农村经济转型升级具有深远影响。一是提升了基本公共服务水平。整体性治理理论强调跨部门、跨层级、跨领域的协作与整合,在农村公共服务领域,这种协作与整合能够有效加强交通、通讯、水利等基础设施的整体规划和建设,为农产品流通、乡村旅游等产业发展提供支撑。在提升人力资本方面,整体性重构便于整合教育资源,为农民提供职业技能培训,助力农村劳动力素质提升,促进农村人口向现代农业、服务业等高附加值行业转移,增强农村经济内生动力。二是激

①赵子建:《县城公共服务高质量发展:逻辑、演进与路径》,《郑州大学学报(哲学社会科学版)》2022年第4期。

②竺乾威:《从新公共管理到整体性治理》,《中国行政管理》2008年第10期。

③包水梅,陈秋萍:《我国拔尖创新人才培养的治理困境及其突破——基于整体性治理理论的分析》,《厦门大学学报(哲学社会科学版)》2024年第1期。

发了农村经济活力。在整体性重构过程中,政府通过引入市场机制,与社会资本的合作模式得以创新,多元化的服务主体参与到农村公共服务供给中。这种合作模式不仅提高了服务效率,还带动了农村地区的产业升级和就业增长。三是提升了农村地区的创新能力和竞争力。通过引入市场竞争机制,农村公共服务供给得以不断优化和创新,满足了农民多样化的需求。这种创新能力的提升,又进一步推动了农村产业转型升级和新兴业态的发展,提升了农村经济的竞争力和抗风险能力。

### (二) 优化农村公共服务资源配置,提升资源利用效率

公共服务均等化理论主张人与人之间应享有大致相同水平的公共服务,这就要求农村公共服务供给需考虑地域差异,通过政策调整和资源配置,确保服务的普遍可达和公平性。整体性重构农村公共服务供给体系的核心目标之一便是促进资源的合理配置。在现有的碎片化供给模式下,资源往往分散于各个部门和地区,导致部分地区和群体享受到的服务资源不足、服务质量低下,而部分地区却出现资源浪费的现象。因此,整体性重构的首要任务便是打破原有的条块分割,对农村公共服务供给进行系统性规划,构建一个统一的农村公共服务供给体系,实现资源的优化配置。这一体系需要明确各项服务的供给标准和要求,确保各地区、各部门都遵循统一的标准,从而避免服务内容和质量的不匹配。整体性重构既可以建立跨部门的协调机制,打破部门间的壁垒,解决多元主体间协调不足的问题,也可以更有效地整合分散在不同层级、不同部门的资源,实现资源的共享和协同利用,确保公共服务供给与农村发展需求紧密对接,避免重复建设和无效投入,提高资源配置的效率和效益。例如,当前许多农村地区教育资源匮乏,优秀教师流失严重,导致农村学生接受教育的机会和质量与城市存在明显差距,对此,一些地方积极出台政策以加强城乡教育资源共享,如推行城乡教师交流制度,让优秀教师轮流到农村学校任教,提高农村学校的师资力量。这种方式既整合了教育资源,又满足了农民对优质教育资源的渴求。及时满足农民的需求正是农村公共服务的核心所在,而整体性重构则是实现这一

目标的有效途径。可以说,整体性重构在促进服务供给与需求的精准匹配,减少服务冗余环节,强化公共服务质量标准与监管等方面都发挥着建设性作用,这不仅可以提高服务效率和质量,还能增强农民对公共服务的满意度和信任度。

### (三) 强化农村治理效能,助力农村全面发展

通过系统性整合资源、优化结构、创新机制等手段,整体性重构在优化农村公共服务供给的同时,还不断强化农村治理效能、促进农村全面发展,可以说,整体性重构不仅是对现有服务模式的优化,更是对农村社会发展的一次深刻变革,促进了农村教育、文化、体育等领域的全面发展。一是构建协同高效的治理体系。整体性重构首先强调跨部门、跨层级的协同合作,通过构建统一的指挥协调机制,确保农村治理中的政策制定、资源调配、项目实施等环节高效衔接。这种协同不仅提升了决策效率,而且促进了治理资源的优化配置,确保农村发展中的关键领域得到有效支持,如基础设施建设、教育医疗提升等,为农村全面发展奠定坚实基础。二是提升服务质量和可及性。整合后的农村公共服务体系更加注重服务的均等化和质量提升,确保农村居民能够享受到与城市居民相似水平的基本公共服务,同时,通过标准化服务流程、引入绩效评价机制,不断提高服务的规范化和专业化水平。此外,利用现代数字技术,如大数据、云计算、物联网等,建立农村治理信息平台,实现数据共享和信息透明,增强决策的科学性和时效性,使公共服务供给更加精准高效。而且,数字平台还能拓宽服务渠道,提高服务的可及性和便捷性,满足农民多样化的服务需求。三是强化生态环境保护与可持续发展。在整体性重构框架下,农村治理更加注重生态文明建设,通过实施绿色发展战略,加强水资源管理、土地保护、污染防治等,促进农村生态环境的持续改善。这不仅提升了农村居民的生活质量,也为农村的长远发展创造了良好条件。

### (四) 增强社区凝聚力,促进社会公平

整体性重构重视农村社区的主体地位,通过完善村民自治制度,鼓励和引导村民参与村庄规划、公共事务决策、环境整治等,提升其主人翁意识,增强农村社会的内生动力,促进公共服务与社

区需求的精准对接<sup>①</sup>。通过社区治理创新,如建立村民议事会、推行乡风文明积分制等,增强农村社会的自我管理、自我服务和自我发展能力,促进社会共治共享,构建和谐美丽的乡村社会。

公共服务供给碎片化是社会不公平的一个突出表现,整体性重构的直接目的就是解决农村地区存在的社会不平等问题。通过均衡配置教育资源、加强医疗卫生服务、完善社会保障体系等措施,推动基本公共服务的均等化,缩小城乡、区域间的公共服务差距,确保所有农村居民都能共享发展成果,增强农村社会的包容性和公平性,促进社会和谐稳定,尤其要加强对农村留守老人、儿童、残疾人等特殊群体的公共服务供给,提高其生活质量,体现社会公平正义。

#### 四 农村公共服务供给整体性重构的逻辑进阶

整体性重构是推动农村公共服务供给模式创新与效率提升的关键所在。从表现形式来看,制度机制、公共资源与供给主体是引发农村公共服务供给碎片化的主要因素,因此,对这三者进行改革优化是实现农村公共服务供给整体完善的重要抓手,此外,数字技术的集成性、便捷性也可为重构提供技术支持。从涉及范围而言,农村公共服务供给的整体性重构是一个复杂且系统的工程,解决供给碎片化、提升服务效率与质量是其基本目标,而优化治理效能、促进农村全面发展则是其更高追求。

##### (一) 制定综合规划,强化政策引领

农村公共服务供给与农村全面发展、农民生活质量息息相关,对它的完善提升须从多方考量。国家和地方政府应站在全局和战略的高度,强化乡村振兴规划的引领作用,基于问题诊断与需求分析,制定全面、系统、长远的农村公共服务供给规划,明确发展目标、供给标准、资源配置原则、优先领域和预期效果,确保资源按照重要性和公平性合理分配,提高服务的针对性和有效性。为确

保规划落地见效,政府应充分发挥自身在农村公共服务供给中的作用,加强政策制定和执行的协调性<sup>②</sup>,确保政策能够真正惠及农民。一是整合现有政策资源,消除政策冲突,形成统一、协同的政策体系,确保各项政策相互衔接、相互支持,形成政策合力,为整体性重构提供政策支持。二是加大对农村公共服务领域的财政投入,提高财政资金的使用效率,同时制定优惠政策,吸引更多的社会资本参与农村公共服务供给。三是完善相关法律法规体系,规范农村公共服务的资金筹集、运营管理等,保障农村公共服务供给的合法性和可持续性。

除了政策引领,政府还需要解决自身的管理碎片化问题。向农村提供公共服务是从中央到乡镇每一级政府的责任,但是,在实际运行过程中,并没有明确各级政府应承担的责任范围和比例,加之公共服务供给需要经费支撑,这就导致上级政府往往通过委派的方式要求下级政府履行农村公共服务供给责任<sup>③</sup>。对此,可参考整体性治理理论,以扁平化管理突破科层制羁绊,构建从顶层设计到末端落实相贯通的跨部门、跨层级的协调机制<sup>④</sup>,深化政府内部的协作和整合,形成共同解决复杂问题的合力。

##### (二) 协调各方主体参与供给,激发服务活力

随着社会的发展,多方合作的重要性日益凸显,政府也越来越清醒地认识到自身不能解决所有的公共服务问题,因此,在各类政策文件的出台和推行过程中,政府愈发重视吸引各方力量的参与。而且,为了缓解农村公共服务供给过程中各方供给主体之间的冲突和博弈,实现公共利益的最大化,形成一个包含政府、企业、社会组织和农民自治组织各方都参与的合作机制就很有必要。在这个机制下,首先应明确各供给主体的职责和角色,避免职能重叠;其次要加强信息沟通和共享,确保各方能够及时了解彼此的需求和困难。新加坡的“学校—家庭—社会”教育合作体系就是一个值得学习的例子,该体系明晰了教育主管

<sup>①</sup>傅利平,陈琴,许凯渤:《互动式治理:社区公共服务的共同生产机制——以天津市朝阳里社区为例》,《福建师范大学学报(哲学社会科学版)》2023年第3期。

<sup>②</sup>侯慧丽:《乡村振兴背景下农村健康公共服务供给转变》,《浙江工商大学学报》2022年第2期。

<sup>③</sup>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》,《经济体制改革》2011年第3期。

<sup>④</sup>汤资岚:《数字化转型下农村公共服务整体性供给:思路与进路》,《农林经济管理学报》2022年第1期。

部门、学校、家长、社区、企业应履行的职责<sup>①</sup>,并强调相互之间的紧密合作,通过定期的沟通会议、信息共享平台和共同制定的教育目标,实现了教育资源的优化配置和教育质量的提升。这一体系的核心在于建立了一个多方参与、共同决策的机制,从而有效地促进沟通与协调。当然,为了使合作机制运转更顺畅,还需要采取相应的激励和约束措施,例如,通过政策引导、财政补贴、购买服务等方式鼓励社会力量参与服务供给,形成更加全面和高效的公共服务供给体系;通过引入市场竞争机制,激发服务供给的创新性和可持续性,提高服务质量和效率。

在推进供给主体多元化时有两点需要注意:一是政府要发挥主导作用。公共服务天然就与现代政府相联系<sup>②</sup>,因而,对公共服务,尤其是涉及民生的基本公共服务的供给,政府应责无旁贷地发挥主导作用,确保农民的基本需求得到满足。二是激发农民的参与热情。农民作为农村公共服务的直接受益者,他们的意见和需求应该得到充分尊重。通过成立农民合作社、村民议事会等组织形式,增强农民的集体行动能力和话语权,激励他们更好地参与到农村公共服务供给的决策和实施过程。

### (三) 提升公共服务供给质量,加强公共服务供给监管

强化公共服务供给质量与监管是农村公共服务供给整体性重构的关键一环,这不仅关系到农村公共服务的整体效能,更是对农村居民生活质量的直接保障。为了实现这一目标,可从三方面入手:一是制定明确、可操作的农村公共服务质量标准,确保服务的规范性和质量可控。这些标准应该涵盖服务的及时性、准确性、满意度等方面;同时,这些标准应该与农民的实际需求紧密结合,确保服务供给与需求的有效对接。因为不同农民群体对公共服务的需求类型和关注点存在异质性,所以供给主体应根据他们的需求次序精准供给<sup>③</sup>。二是针对不同的农村地区,实行差异化资源配置策略,加大对贫困地区和边远地区的支持

力度,缩小区域间公共服务差距。积极推动教育、医疗、文化等公共资源先在乡镇域内均衡配置,形成功能衔接互补、资源统筹配置的格局,在此基础上,以点扩面,逐步在县区、地市域内实现公共资源均衡配置。三是构建科学合理的绩效评估体系,对农村公共服务供给的全过程进行监督和评估,包括服务覆盖率、质量、效率和民众满意度等,确保政策目标的实现。根据评估结果和社会反馈,及时发现问题和不足,并调整政策和服务策略,实现公共服务供给的持续优化和创新,形成良性循环。通过完善的监管体系,可以提高资源分配的公平性和透明度,防止资源的滥用和浪费。为防止供给主体既是“运动员”,又当“裁判员”,可以引入第三方评估机构。第三方评估机构具有专业性和独立性,能够对农村公共服务供给进行客观、公正的评价。他们的参与不仅可以提高评估的准确性和公信力,还可以为政府决策提供有力支持。

### (四) 以数字化赋能和技术创新拓展农村公共服务供给新模式

随着数字技术不断在各行业赋能,其也被应用于农村建设,如智慧农业。这些成功范例为推动农村公共服务供给数字化转型提供了经验借鉴。具体而言,一是优化数字基础设施建设。与城市相比,农村信息基础设施建设相对薄弱,信息化水平整体偏低,导致公共服务信息获取“最初一公里”与信息反馈“最后一公里”的难题始终存在<sup>④</sup>。这需要从宽带网络和智能终端两方面进行普及,加大农村宽带网络和移动通信基站建设力度,确保农村地区网络信号全面覆盖,为数字服务提供基础;通过政府补贴、企业捐赠等方式,帮助农村家庭和学校配备必要的智能终端设备。此外,推动农村基础设施的智能化改造,如智能电网、远程教育、远程医疗等,缩小数字鸿沟,提升农村治理智能化水平。二是发挥数字技术综合优势。利用云计算、大数据、移动互联网等技术,开发涵盖教育、医疗、社保、农业信息等领域,集信息共享、服务预约、进度追踪等功能于一体的综合性

①霍利婷,黄河清:《学校、家庭、社会共同营造和谐教育——新加坡“教育合作伙伴”概念引介》,《外国教育研究》2008年第12期。

②陈雪娟,胡怀国:《我国城乡基本公共服务的阶段性跨越——现代化进程中的透视》,《河北经贸大学学报》2022年第3期。

③陈浩,王皓月:《农村公共服务高质量发展的内涵阐释与策略演化》,《中国人口·资源与环境》2022年第10期。

④陈朝兵,赵阳光:《数字赋能如何推动农村公共服务高质量供给——基于四川省邛崃市陶坝村“为村”平台的案例研究》,《农业经济问题》2023年第12期。

数字服务平台,实现服务信息的一站式获取和在线办理,提高服务的可及性和便捷性。通过数字技术手段,可以对农村公共服务的需求和供给进行精准分析,实现资源的精准配置。例如,通过对农村人口分布、年龄结构、收入水平等数据的分析,我们可以预测未来一段时间内农村公共服务的需求趋势,从而提前进行资源配置,确保服务的及时性和有效性。此外,创新供给方式,充分发挥互联网优势,通过数字赋能、科技支撑,探索远程、

移动等公共服务配给方式,打造农村 30 分钟公共服务圈。三是提升相关人员的数字意识和数字技能。定期为农民和公共服务人员提供数字技能和信息素养培训,提升其利用数字技术的能力。通过多种渠道普及数字技术应用的好处,增强农民对数字公共服务的接受度和使用意愿。通过以上措施,期待数字技术能够有效促进农村公共服务供给的系统化、智能化和高效化,为农村发展注入强劲动力,助力实现乡村振兴目标。

## Fragmentation Dilemma and Holistic Reconstruction of Rural Public Service Supply

PENG Qing<sup>1</sup> & ZHAO Hengchun<sup>2</sup>

(1. Journal Editorial Department, Hebei University of Economics and Business, Shijiazhuang 050061, China;

2. Institute of Human Resources and Labor Economics, Hebei Academy of Social Sciences, Shijiazhuang 050051, China)

**Abstract:** The quantity and quality of rural public service supply are important considerations for rural revitalization. However, the urban-rural disparity pattern, institutional deficiencies, and departmental fragmentation have led to a fragmented state of rural public service supply, such as the failure to allocate and fully utilize public resources, and the absence of policy mechanisms. This not only restricts the development of rural economy, but also affects the credibility of the government, weakens social cohesion, and hinders social fairness and justice. Therefore, it is imperative to comprehensively reconstruct the supply of rural public services. Specifically, fully leveraging the leading role of policies, encouraging active participation of all parties in supply, strengthening the quality and supervision of public service supply, and utilizing digital technology to expand new models of public service supply are all highly operational measures.

**Key words:** rural area; public service; fragmentation; holistic governance

(责任校对 唐尧)