

# 农村公共服务供给改革的困境与改进

——以湖北省“以钱养事”改革为例

曾润喜<sup>1</sup>, 方付建<sup>1</sup>, 张丽萍<sup>2</sup>

(1.华中科技大学 公共管理学院, 湖北 武汉 430074; 2.黄冈市外事侨务局, 湖北 黄冈 438100)

**摘要:** 湖北省“以钱养事”机制致力于将市场化引入农村公共服务供给, 逐步将原有“七站八所”改制为市场化运作的公共服务中心。但改革后的公共服务中心转而成一个性质模糊的非政府非企业的实体机构, 加之公共服务资金监管力度薄弱且提供者和生产者之间存在意愿悖论, 政策在实践操作中遭遇困境。因此需要推进基层政府服务型和责任型政府建设, 增加对公共服务供给的投入, 改进公共服务供给决策机制, 加大对农村公共服务技能型人才的培养力度以及大力培育农村新型专业合作社等。

**关键词:** 市场化; 公共服务; 以钱养事; 农村改革; 湖北省

中图分类号: D035

文献标识码: A

文章编号: 1009-2013(2009)03-0001-07

## Hubei Province “Funds for Public Services” Supply Mechanism of Public Services in Rural Areas

ZENG Run-xi<sup>1</sup>, FANG Fu-jian<sup>1</sup>, ZHANG Li-ping<sup>2</sup>

(1.College of Public Administration, Huazhong University of Science & Technology, Wuhan 430074, China;  
2.Huanggang Bureau of Foreign Affairs and Overseas Chinese Affairs, Huanggang 438100, China)

**Abstract:** “Funds for public services” mechanism is committed to the market-oriented supply of public services in rural areas of Hubei Province, and gradually shift original mechanism to “funds for public services” mechanism. However, after this reform, the public service center turned into a vague nature of the non-governmental and non-enterprise entity body. Hence, it needs to construct a responsible and service-oriented government, to increase the supply of public services investment in the supply of public services, to improve decision-making mechanism, to increase the skills of the cultivation, and cultivate new professional cooperatives.

**Key words:** marketing; public services; funds for public services; rural reform; Hubei province

公共服务供给是农村基层政府的主要职能。将市场化手段引入农村公共服务供给制度中, 将部分或全部公共服务的供给推向市场, 以追求公共服务提供的有效性成为一种趋势。湖北省“以钱养事”改革是指对农村公共服务供给实行政府出钱、购买服务、合同管理、农民认可、考核兑现, 其目的是期待通过转换政府职能, 坚持市场取向, 引入竞争机制, 变“以钱养人”为“以钱养事”, 推进为农村提供公共服务的乡镇事业单位的改革(《中共湖北省委、湖北省人民政

府关于推进乡镇综合配套改革的意见(试行)》(鄂发[2003]17号))。

“以钱养事”是与“以钱养人”相对的, 即将原有的隶属于“七站八所”序列的工作人员全部实行退出财政编制、退出财政供给、转为社会人员。乡镇政府对农村公共服务进行分类, 实行定岗定编, 将原有站所转变为相应服务中心, 政府财政对公共服务的提供进行资金支持, 服务中心人员从事公共服务供给工作。“以钱养事”政策使农村公共服务供给在一定程度上得到了加强, 但也存在一些问题。笔者以湖北省农村乡镇为总体, 选取了C市的X镇、X区的S镇以及W市的D镇为调查地点, 主要采用访谈法收集资料, 对县市主管业务局主要负责人、乡镇主要负责人、服务中心人员、村干部、农业大户、村民等进行了较

收稿日期: 2009-05-16

基金项目: 《南风窗》调研中国项目“市场化逻辑与农村公共服务供给改革”(DY20080342)资助

作者简介: 曾润喜(1984-), 男, 湖南邵阳人, 博士研究生, 研究方向: 政府管理与创新。

为深入的访谈。通过对上述乡镇的农村公共服务的相关主体进行调查和分析,研究“以钱养事”政策内含的市场化逻辑在实际运作中与行政逻辑和基层逻辑的遭遇,从调查的情况来看,三镇均不同程度地存在着同样的问题。

### 一、关于“以钱养事”政策研究的综述

“以钱养事”机制作为农村公共服务供给的可选模式之一,学者们探讨了该机制的市场化与农村公共服务供给的改革路径和实现效率问题。不过,学界并未形成一致意见,一部分学者认为“以钱养事”政策具有深厚的理论支撑,其实践是成功的。周学荣(2008)<sup>[1]</sup>认为“以钱养事”体制机制的理论基础是公共物品理论、市场理论和政府采购理论。吴理财(2008)<sup>[2]</sup>认为“以钱养事”新机制符合“新公共管理”改革潮流。“以钱养事”新机制,是当下构建服务型政府的一个成功范例。朱小梅(2005)<sup>[3]</sup>提出要创新体制和服务方式,加快建立和发展多元化、社会化、市场化的农业技术推广服务体系,肯定了“以钱养事”政策的市场化取向。项继权(2005)<sup>[4]</sup>则更进一步地肯定了这场改革,认为通过市场化、社会化的方式提供公共服务,政府并没有减少对公共事业必需的财政投入,也没有逃避应尽的职责,反而大大节约了管理成本,提高了公共服务的质量。但另一部分学者则认为,“以钱养事”并不是一次成功的尝试,贺雪峰(2008)<sup>[5]</sup>认为“以钱养事”改革在理论上是无依据的,在实践中是不成功的,在当前中国农村的发展中是与农民需要背道而驰的,在对乡镇七站八所工作人员的评价上是不公平的。王习明(2008)<sup>[6]</sup>则持“弊大于利”的态度,认为改革虽然在精简人员机构、减轻农民负担和乡镇财政负担上取得了一些实效,但给我国农业技术推广服务体系造成的危害是毁灭性的。此外,朱守银(2006)<sup>[7]</sup>还对比研究了以湖北省推行的“以钱养事”新机制为代表的市场化取向的改革模式、以江苏省为代表的“强化乡镇政府公益性服务趋向的改革”、以安徽省为代表的“强化县级部门公益性服务趋向的改革”。吴理财(2006)<sup>[8]</sup>在此基础上研究指出,走在市场化、社会化改革最前列的湖北省仍然局限于政府和部门内部关系的调整,对于农民如何反馈其需求,如何主动参与到公共服务项目的决策中来,尚未开题。而离开制度本身考察“以钱养事”政策,将目光聚焦到基层政府和农村,发现还存在许多对制度实

施不利的因素,世界银行(2008)<sup>[9]</sup>认为对公共服务提供的监督和评估仍然薄弱、政府间财政系统的其他部分削弱了县级政府对农村地区公共服务提供的问责、公共服务提供的执行机制的脆弱等问题无疑降低了供给的有效性。

综合已有的文献可以看出,从争论的内容看,主要集中在市场化方向是否适合农村公共服务供给,农村公共服务供给实行市场化模式后的绩效评价等问题上,支持者认为这场改革是符合市场化趋势的,农民的公共服务需求可以而且应通过市场化和社会化方式来解决,反对者则认为这场改革并没有达到预期的效果,带来了许多新问题;从争论的时序看,2008年后反对的声音渐强;此外,即便是支持者也认为这种新机制还需要进一步完善,改革面临的潜在问题很多<sup>[3]</sup>。目前的文献主要是从全局的架构来考察“以钱养事”政策,而较少以典型乡镇作为对象进行实证研究,尤其是较少对本身较优的制度由于具体执行过程中的遭遇而变异的研究。农村公共服务供给的成功不仅取决于制度本身的设计,还应考察这种制度所作用的“土壤”,因而是一项涉及农村政治、经济、社会、文化等各个领域的综合性实践。首先,对于农村公共服务由谁供给、如何供给的问题是一个学术界正在解决之中的问题,尽管大多数学者认为农村公共服务的供给是政府的责任,必须有政府介入但并不一定须由政府直接提供,也不应由政府包办<sup>[10]</sup>,奥斯特罗姆(2000)<sup>[11]</sup>认为人类社会中的自我组织和自治能更有效地解决公共池塘资源问题,而农民在以足投票理论的影响下,选择不同的地方生存。但在“以钱养事”机制框架下,政府、市场、社会三者之间谁应作为主体或谁应承担更多责任则是一个较难解决的问题。其次,在中国广大基层,基层政府无论是在事权财权方面还是在治理能力方面都较以往发生了较大改变,农村公共服务供给是应适应这种改变还是这种改变应适应农村公共服务供给?而税费改革之后,农民的自主性进一步增加,农村社会束缚被打破,尤其是中央政府支农力度的增强,农村经济得到一定程度的发展,各种自治组织和行业协会不断涌现,承担了大量的公共服务供给职能,没有将这些新生事物纳入到机制中的“以钱养事”政策大打折扣。第三,农村公共服务供给的绩效考核对供给效果起着关键作用。在一个乡镇,人与人之间是一种“半熟人社会”,在一个村落,则可以近似地视为“熟人社会”,乡镇领导、干部和服务中心的工作

人员、农户等都是“抬头不见低头见”，长期以来，基层一直都存在着“多一事不如少一事”、“睁一只眼闭一只眼”的现象，因此评价和监管农村公共服务的质量问题将很难客观准确，制度的现实遭遇必须在制度原初设计之中考虑。

## 二、“以钱养事”政策的机制构架

之所以会产生“以钱养事”制度，源于2003年在湖北省咸宁市咸安区委书记宋亚平的领导下开始推行的乡镇管理体制的改革。改革之前“七站八所”存在的最严重的问题主要体现在以下几个方面。

一是基层政府面临财政困境。2002年推行的税费改革使得乡镇政府实现了两个转变：乡镇政府不再向农民征收税费，干群关系在一定程度上得以缓和。但同时，乡镇政府因财政收入锐减而导致管理功能弱化的问题却浮出水面，转移支付往往不足以填补开销，如X区级财政赤字3000多万元，“普九”负债9600万元，乡镇政府财政状况的窘迫已严重地影响了农村公共服务的供给。二是站所机构臃肿与人浮于事。宋亚平认为，就湖北省而言，改革前“七站八所”人员多达25万人，即平均100人有6人直接为农民从事公共服务。但这些人中间懂得专业技术的人并不多见，稍懂专业的人未到一半。之所以出现这种情况，主要源自于两种原因：一是通过某种非正当关系塞进来的“七大姑八大姨”；二是每年都必须解决的复员退伍军人的安置工作<sup>[12]</sup>。时间一长，这些机构就成了解决上述人员就业的无可奈何的场所。三是站所功能缺失与边缘地位。“七站八所”作为事业单位，并不处于乡镇权力中心，在资源有限的状态下，乡镇政府都无力负担机关工作人员的工资，站所面临的办公经费不足和工资无法发放的问题则更为突出。由于缺少正面激励，站所人员缺乏积极性，为了维持生计，不少人自谋生路，无暇顾及站所工作，站所服务功能没有得到体现。按照X镇朱书记的话说，处于“自我解散状态”。在这种状态下，农民无法感受到站所存在与自身利益的相关性，站所在农民评价系统中处于低档位置。可以说，无论在权力上还是资源上，或是农民评价上，“七站八所”都被逼到了边缘化境地。C市畜牧局宋书记回忆道：“改革前，乡镇兽医站(后来改制为畜牧服务中心)按照物价局的标准来收取防疫费和防治费等，他们长期在一线工作，我们没有管他们，他们自负盈亏。这样的话有个问题，就是以病养医，

在防疫这块被淡薄了，国家<sup>①</sup>也意识到这个问题，于是把公益性服务和经营性服务分离，搞了以钱养事。”总而言之，传统服务体系多年来早已是“线断了、网破了、人散了”的局面，无力承担起提供农村公共服务的责任<sup>[13]</sup>。正是这种现实促使了“七站八所”的改革，改革从咸安新政开始，大致经历了七市试点、全省推行、强化巩固、他域借鉴等过程<sup>[14]</sup>。2003年11月，在吸取咸安等地改革经验基础上，湖北省委省政府出台文件，决定从2004年开始在全省推进乡镇综合配套改革，2005年底完成此项改革。为了积累经验，先在7个县(市、区)进行试点工作。为了进一步深化改革，并巩固既有改革成果，2005、2006年湖北省相继下发《中共湖北省委、湖北省人民政府关于推进乡镇事业单位改革，加快农村公益性事业发展的意见》(鄂发[2005]13号)、《湖北省委办公厅、湖北省人民政府办公厅关于建立“以钱养事”新机制，加强农村公益性服务的试行意见》(鄂办发[2006]14号)两个文件，要求全面推进并不断深化以“以钱养事”为核心的乡镇综合配套改革。2008年，咸安区获“中国地方政府创新奖”。继湖北改革之后，安徽、江西、四川、河南等部分地区也开始借鉴湖北改革经验，谋划建立农村公共服务“以钱养事”新机制。

根据“行政职能收归政府，经营职能走向市场，公益服务职能面向社会”的改革总体思路，湖北省逐步构建了“以钱养事”改革的新机制。从总的操作原则而言，一是对“七站八所”进行事业单位转制。将原站所承担的职责收归为乡镇配套改革后成立的“三办”<sup>②</sup>负责，行政执法权由县级业务主管部门负责，乡镇政府则主要承担监督和协调职责。用整体转制的方法将事业机构转变成为民办企业组织，在工商部门办理法人登记手续，申领营业执照，成为独立法人，实行企业化运作，自主经营，自负盈亏，也就是基层政府所称的“收章摘牌”。二是对人员进行转制。原站所工作人员全部实行“两退一转”，即退出财政编制、退出财政供给、转为社会人员。买断人员的买断金按买断时间的上年月平均工资标准乘以工龄数发放。同时，政府对参与事业站所改革的人员实行社会保险全额买单，在此基础上再行聘任上岗。三是以合同方式承包。乡镇政府将公共服务以合同形式承包给个人或实体，实行一年一包，按劳取酬。不过，从2007年开始，不少县市由一年一签改为两年一签甚至三年一签的形式。四是建立考核考评机制。省级规定的以

钱养事机制考核内容主要包括乡镇机构改革情况、编制实名制情况、延伸派驻单位改革情况、“以钱养事”资金落实情况等。具体到考核的实际操作上,由乡镇政府和业务主管部门结合实际,共同制定考核细则,实行量化考评。服务人员要建立日常服务工作台帐、工作日志,并经服务对象签字认可。发包方和鉴证方根据服务对象的评价,按考核细则进行日常考核和定期考核,考核结果与服务人员工资挂钩。五是建立配套农村公益性事业投入稳定增长机制。一方面,省财政每年给予专项转移支付,另一方面通过政府贷款的形式筹集资金,用于补建乡镇事业单位个人基本养老保险账户;另外,县财政也要将公益事业服务费纳入年度财政预算,并逐年加大投入。省财政的公益性服务补助资金,从2006年的每个农业人口5元提升到了2007年的10元/人,2008年上升到了15元/人。从操作方式而言,存在三种改革方式。一是服务项目招标投标制,即面向社会公开招标形式与具有规定资质的企业、中介服务机构和个人组成的社会团队签订合同,明确经费数额和具体考核方式,但选择此种方式的单位全省寥寥无几,形同虚招。二是定岗服务招聘制,即定岗不定人,由乡镇政府或委托县级业务主管部门面向社会公开招聘具有规定资质的人员专门从事农村公共服务供给工作,通过“三卡”<sup>③</sup>进行考核,大部分乡镇采用了此种方式。三是延伸派驻制,即“管理在县市,服务在基层”,由县市按照公共服务供给的实际工作量核定编制,从原乡镇事业单位和社会中具备资质的人员中公开招考,竞争上岗,以业务主管局分支机构的形式延伸派驻到各乡镇专职从事农村公共服务供给,人财物由业务主管局管理,服务内容由乡镇政府负责。采用此种方式的单位亦不多见,W市的农技服务中心是个例外。

### 三、“以钱养事”改革的现实遭遇

实行“以钱养事”改革后,一定程度上改善了“七站八所”先前“有名无实”、“处于自我解散”的状态。按照既有改革框架,“以钱养事”机制是“政府承担、公开招标、合同管理、以钱养事”的新型农村公共服务机制,公共服务中心是一个具有独立法人资格的市场企业主体。也即是说乡镇公共服务的实体承载者由原来隶属于政府财政编制之内的站所改制成为推向市场成为企业的公共服务中心。但实际上目前经

过改革洗礼后的公共服务中心转而成为一个性质模糊的非政府非企业的实体机构。

#### 1. 公共服务中心不是一个传统政府机构

很显然,作为一个政府机构,最主要的是有财政编制,经过改制,公共服务中心已经从人、财、物等方面退出了政府序列,具体表现在:1) 事业机构推向市场。如在S镇,除中小学校、卫生院、财政所以及土管所、派出所等受垂直领导的单位外,包括农技站、水利站、文化站、广播站、城建站、房管所、计生站等均在清退非在编人员基础上转为自主经营、自负盈亏的企业或中介服务机构。2) 人员进行转制。原站所工作人员全部按照规定实行了“两退一转”,经过这个环节,改革之后承担农村公共服务的工作人员有了较大幅度的减少。以X镇农技服务中心为例,服务人员由原来的8人减少到了5人。3) 合同承包方式私有化。在S镇,乡镇政府与各服务中心签订了农村公益性服务合同,乡镇政府作为合同甲方,相应服务中心作为合同乙方,县级业务主管部门作为监督方,合同规定了三方的权利和义务、违约责任、服务经费、合同期限、服务辖区、验收考核办法以及经费支付办法等。

#### 2. 公共服务中心不是一个竞争市场主体

表面上看,这次改革所呈现出的确实是公共服务市场化的某些表征,但实然并非应是应然的一种映射。依上所述,公共服务中心既已成为独立法人,就有独立处理一切事务的能力,但遗憾地是,无论是人财物还是机构,都接受者来自乡镇政府与上级业务主管局的宏观以及微观上的调控与操作。具体表现在:

(1) 政府过度干预市场。第一,劳务价格由政府决定。价格是市场的重要信号,但于劳务付出方,其劳务定价并不根据能力进行智力市场的自由定价,只能是政府以某种测算得出一个劳务价格,以此实现所有服务人员的劳务价格。同时还产生了报酬的横向不均衡性,从调查来看,各个服务中心以钱养事所定的“事”有很大差异,有的站所事情多有的站所事情少,但事多事少工资待遇却相差无几。第二,市场范围固定且单一,难以形成竞争。在具体操作中,农技服务中心的购买方只有一个即乡镇政府,乡镇政府购买服务时的选择也只有一个即该镇的农技中心,农技服务中心与乡镇政府构成了完全一对一的关系,二者的合作并不是市场促进的结果,而完全是基于行政区划和行政权力所形成的,其互动可以看做是两个垄断组织长期博弈的过程,政府是买方垄断,服务中心是卖方

垄断,整个市场构成的是垄断市场而不是开放、竞争、有序的竞争市场。

(2) 政府主导绩效评价。政府作为服务购买方,理所当然要对其进行绩效考核,但问题是这种市场机制遭受到了基层的行政“潜规则”并忽略了服务接受方农民的意见。一是政府方面绩效考核的无力。S镇政府成立了由一名副书记负责的农村公益性服务督办室和考核评估小组负责对全镇各公益性服务开展情况进行跟踪督办。这个评估小组的成员组成包括乡镇政府领导、干部,评估方式主要是通过听汇报、看成效、查记录、访群众、大家议的办法记分,年终统分核算,兑现合同。笔者通过大面积访谈发现,这种评估无法准确而全面地反映出其工作绩效。如汇报材料往往表现出与真实性有较大偏差,每位服务中心的工作人员的日志记录多为迎检前突击完成,部分考核表上签名盖章不全,有农户签字的户数也多少不一,群众代表多为村干部等问题普遍存在,X镇畜牧中心主任就承认考核表单有专人负责填写。二是农民的话语权无有效表达渠道。不可否认,以钱养事改革之后,公共服务得到了一定程度的恢复,但农民依然缺乏对绩效的发言权。虽然政府有意将农民的反应纳入政府进行的绩效考核之中,但最后参与考核的农民代表往往是如X镇某领导所说的“参加考核的人一定要是政治觉悟较高的村民”,这个“政治觉悟高”指的就是不管服务好坏都要说好话的人。绩效考核的失效,导致服务中心市场化受阻,一方面服务中心难以实现自我价值和组织价值,容易在市场化大潮中迷失方向;另一方面,服务中心可能会进行大规模的寻租活动或者完全屈从于政府的管辖,考核所起到监督作用非常有限。

(3) 服务人员资质改进不明显。从目前人员构成来看,服务人员仍然是以前“七站八所”人员,没有新人进入,也没有外埠人进入本埠提供服务。X镇畜牧中心主任称,其中心人员平均年龄已超过50岁,且最近三年未进任何年轻人。几乎所有中心人员都认为取消事业编制使得他们没有稳定的身份,极少有得到提升调动的机会,大大打击了他们的工作积极性。当然,客观地说,以钱养事不是造成人才断层的根本原因,但不可否认“以钱养事”改革加剧了人才断层问题,表现在:一是缩减了现有人才规模。改革后没有上岗者只能转行,而转行后就很难再回来从事先前工作,大批可从事服务的人才流失。二是无法吸收新人

才。目前的物质和精神待遇没有到吸引优秀的年轻人到基层从事公共服务供给工作,造成青黄不接的局面。三是传帮带机制不再发挥作用。老农技和老兽医等都声称工作清苦,不会让子女从事基层服务工作,而各个岗位准入门槛较高,短时间内不可能再吸纳生手,传帮带机制断裂。

(4) 农民的话语权和主导地位缺失。一方面,如前所述,农民对服务好坏的话语权并没有呈现。另一方面,不论是合同的签订还是服务的供给,都很少考虑农民的需要。目前的改革多数是由县乡政府以文件和政策规定的形式下达,带有很强的行政指令性、主观性、统一性。这种决策方式的主体不是农民,或者说几乎没有农民参与,这就使农民的需求没有适当的途径得到有效的表达。因此,公共服务的供给与需求脱节。如S镇文体服务中心会定期给农民放电影,但服务中心并不关注电影的内容是否适应农民的需求,该中心主任称,“我也是农民,我当然知道农民喜欢看什么电影,但电影公司说有什么电影我们放就行,我也向上面反应过,但他们听不听我就不管了,我放了电影就算完成了任务。”在X镇,该镇农技服务中心主任认为,“我只听上面要我做什么我就做什么。”显然,服务中心未曾考虑农户的需求或者即使知道也没有较强的动力去满足这种需求,往往满足于“得过且过”。

(5) 公共服务的改进并没有实质的突破。合同规定了岗位工作的具体任务,一定程度上避免了人浮于事、相互推诿的问题,服务人员确实改变了过去工作散漫的状态。正如X镇农技服务中心主任认为的,“现在三天一小检查,五天一大检查,省里、市里、镇上都检查,压力大多了,原来不收钱,不做事,不管事,现在在压力下,必须做事。”外压的检查机制调动了服务人员的服务积极性,虽然是一种被动的积极性,但相对于“七站八所”时代消极懒散状态,显然是一个进步。但农户并不认为“以钱养事”改革的前后有多少实质的区别,只不过有些服务变得免费而已,而他们多数将其归因于国家对农村补贴的提高。此外,对于公共服务改进所必须的技术试验问题,在农技和畜牧行业体现得更加明显。在改革前,服务人员由于有政府支撑,即使技术创新和实验失败,政府会承担所有或大部分风险。而改革后,涉农技术的创新、实验和推广都不同程度地被弱化。因为技术创新和技术实验所具备的不确定性而缺乏考核的操作性;另外,现在试验风险无法转嫁给政府承担,如果把风险转嫁

给农民,显然农民不会愿意且会引起农民的极大不满和抵触。也就是说,在没有人承担风险的情况下,理性的农技人员缺乏进行技术创新和技术实验的动力。

### 3. 公共服务资金监管力度薄弱

“以钱养事”机制补助资金的使用主要是用于三个方面:一是用于支付服务中心人员的劳动报酬,二是用于支付工作人员的医疗、养老、工伤等保险费用,三是支付服务中心的物化投入费用。对于资金使用的管理,服务中心人员的劳动报酬和保险费用均从各乡镇的财政所直接拨付到服务中心,资金的运作尚属透明,但在对物化投入使用的监管上,仍然存在很多的漏洞。C市综合改革办公室的W主任表示了对物化投入资金使用监管的担忧,他指出“许多业务主管部门,物化投入并没有到位,钻空子拿到了钱,因此,掏取资金的现象比较严重。”对于如何控制这种现象,W主任也有自己的思考,例如他希望通过改革,物化投入资金不发到每个服务中心,而是只拨指标,每个中心采购了多少钱的东西,进行验收之后再报销,但是由于种种原因,他的这种改革思路并没有付诸实施。此外,从收集到的资料中看到X镇某中心的一张物化投入报销单上,赫然写着“XX儿子结婚50元”、“XX母逝吊孝50元”,而当地政府的工作人员竟然也准予报销了,这大概是由于在那样的小乡镇里,很多政府官员与服务中心的工作人员都是熟人,因此往往都采取睁一只眼闭一只眼的态度。公共服务资金监管力度的薄弱,由此可见一斑。

### 4. 提供者与生产者之间的意愿悖论

在“以钱养事”改革中存在着双重意愿悖论。第一个悖论是基层政府与服务中心之间的悖论,对于基层政府而言,其意愿主要集中在建立稳定的、满足于行政管理的公共服务供给机制,在这个机制中基层政府能够减少行政成本,即希望政府少投入、中心多竞争;而服务中心的意愿主要集中在建立一个稳定的、最好是独家经营的公共服务供给机制,在这个机制中服务中心能够获得优稳的收益,即希望政府多投入、中心不竞争或少竞争。第二个悖论是中央政府与地方政府之间的悖论,对于中央政府而言,农村公共服务供给事关“三农”的稳定,在中央政府庞大的财力下必要时可以不惜一切代价促进农村的发展,但地方政府限于财政压力很难催生如中央政府类似的想法。由于悖论的存在,因而“以钱养事”机制在基层的实施效果必然偏离了制度的原初设计。

## 四、“以钱养事”公共服务供给制度的改进

(1) 推进基层服务型、责任型政府建设。要树立公平与正义、合理与合法的公共精神,关注公共利益。用“小政府、大社会”的视角审视并重新界定政府与市场的功能,创新学习机制、运行机制和服务机制,逐步建立公共管理职能,将公共产品和服务的供给作为政府的基本职能,实现政府从“划桨者”向“掌舵者”的转变。要界清中央政府、省级政府与县、乡镇地方政府的权利和责任,启动和规范对基层政府的公共服务问责制,通过完善基层人大的选举和制度建设使基层政府具备更多的民意基础和责任意识。

(2) 继续加大对三农的投入,增加对公共服务供给的投入。一是要改变农村转移支付资金政出多门的现象,扭转分配和管理支农资金的部门过多、层级过多、人员过多的现象,提高农村转移支付资金利用效率。二是加大对公共服务供给的资金投入,合理分配各级财权和事权,避免由于基层政府财力不足而缺乏配套资金从而使公共服务供给不足的现象产生,提高农业科技投入,重视农业高新技术的开发和应用。三是要从公共服务供给的长远和全局出发制定公共服务的可持续发展筹资规划,充分吸收民间资本开创农村公共服务供给主体多元化格局,并建立农村公共服务筹资的法律保障。四是建立严格的预算约束,对于公共服务专项转移支付资金在使用过程中要对预算资金进行强有力的监督管理和规范的绩效考核。

(3) 改进公共服务供给决策机制。目前典型的“自上而下”的公共服务供给决策程序已经无法满足农民对于公共服务的需求。一是农民是农村公共服务的受益主体,要扩展农民参与决策渠道和方式,要让农民的真实利益诉求在决策和考核等方面得到充分的表达和满足。二是要提高决策的科学化水平,听取公共服务中心、民间社团、三农问题专家等的意见。三是要建立一套决策参与制度、决策公示、决策监督、决策责任追究、决策赔偿等完善的供给决策程序,形成由内部需求决定的公共服务供给决策机制。

(4) 加大农村公共服务技能型人才的培养力度。一是加大人才引进和培养力度,对于急需的或高新技术人才,可以为其设立特聘岗或专家岗,用较高的待遇吸引和留住人才,减少技术创新的风险;与高校和中等职业技术学校采取“订单式”、委托代培等方式有针对性地培养农村实用性专业技能人才,加大对现有人员的技术培训力度。二是进一步完善人才工作激

励政策,落实传帮带机制,鼓励新进公务员到基层从事一定年限的公共服务供给工作,保持供给服务人员的延续性和技术的传承性。四是推进城乡一体化进程,通过引导城市教育、卫生、文化等公共服务项目向农村延伸,实现城乡知识和服务共享。

(5) 大力培育农村新型专业合作社。在农业市场化进程中,为了与千变万化的大市场相抗衡,新型专业合作社应运而生,降低了农民的交易成本,促进了产业化发展,显现出强大的生命力。由于这些新型专业合作社属于农民自发组织起来的组织,农民的认可程度高,一般都承载着该行业的大部分或全部公共服务功能,服务需求能迅速得到响应,弥补了现有供给方式的不足,不仅目前可以作为现有公共服务供给的有益补充,将来或可以成为农村公共服务供给的主导力量。

高钢军、徐玲、朱凤艳对本文亦有贡献,感谢华中师范大学吴理财教授的意见。

#### 注释:

- ① 在基层调研,发现一个有趣的事实,无论是乡镇政府工作人员还是普通百姓,很多都将县市以上的公权机构与国家概念等同起来。
- ② 湖北省乡镇配套改革后,将乡镇政府机构统一合并调整为党政综合办公室、经济发展办公室和社会事务办公室。
- ③ “三卡”即是对农民签字卡、村组干部签字卡、乡镇签字卡的简称。

#### 参考文献:

- [1] 周学荣,余荣波.建立公共服务“以钱养事”的体制机制——以湖北省为例[J].国家行政学院学报,2008(4):17-20.
- [2] 吴理财,刘小平.以钱养事:构建城乡服务型政府新机制——以湖北咸安为例[J].上海城市管理职业技术学院学报,2008(2):17-21.
- [3] 朱小梅.湖北省公益性农业技术推广服务体系改革模式的利弊分析[J].中国农村经济,2005(12):22-28.
- [4] 项继权.从“咸安政改”到“湖北改制”:一种新型乡镇治理模式的探索[J].中国农村经济,2005(11):53-60.
- [5] 贺雪峰.“以钱养事”为何不宜推广[J].决策,2008(6):54-55.
- [6] 王习明.从猪肉供应偏紧反思“以钱养事”改革[J].华中科技大学学报(社会科学版),2008(1):113-115.
- [7] 朱守银,廖洪乐,吴仲斌.当前各地乡镇体制改革的主要做法及比较[J].红旗文稿,2006(9):16-19.
- [8] 吴理财.治理转型中的乡镇政府——乡镇改革研究[D].武汉:华中师范大学,2006:66.
- [9] 世界银行东亚与太平洋地区.改善农村公共服务[M].北京:中信出版社,2008.
- [10] 赵黎青.关于公共服务与公共服务型政府的几个基本问题[EB/OL].(2004-11-04).http://www.china.com.cn/chinese/OP-c/698157.htm.
- [11] 奥斯特罗姆.公共事务的治理之道[M].余逊达译.上海:三联书店,2000.
- [12] 宋亚平.关于“以钱养事”的几点认识[J].中国改革论坛,2006-11-25.
- [13] 宋亚平.湖北省乡镇综合配套改革的实践与思考[J].决策与信息,2006(10):22-31.
- [14] 方付建,曾润喜.湖北咸安乡镇改革调查[J].社会科学报,2008-10-23.

责任编辑:李东辉

## 简讯

### 本刊被评为“RCCSE 中国核心学术期刊”

近日,本刊编辑部收到中国学术期刊评价委员会、武汉大学中国科学评价研究中心颁发的证书,在《中国学术期刊评价研究报告》中,本刊被评为“RCCSE 中国核心学术期刊”。

《中国核心期刊评价研究报告》是由中国科学评价研究中心、武汉大学图书馆、武汉大学信息管理学院共同研发,是国内外第一种中国学术期刊分类分级排行榜和权威、核心期刊指南。此次中国学术期刊评价是对6170种期刊的5个指标值:基金论文比、总被引频次、影响因子、web即年下载率、二次文献收录,采用定量评价与定性分析相结合的方法,由高到低依次排序,取前5%的期刊为“权威期刊”,取前6%~20%为“核心期刊”,评选权威期刊311种,核心期刊1013种,《湖南农业大学学报(社会科学版)》名列核心期刊之列。

此次入选核心期刊既反映了本刊取得的进步,又为本刊争创品牌,不断扩大影响,努力办出特色和水平奠定了良好的基础。