

基层政府城乡一体化服务的运行模式、动力机制与制度建构

陆道平

内容提要 在城乡一体化进程中,基层政府的职能转变要以提供均等化服务为目标,但由于体制和观念的约束,不同地区基层政府的均等化服务运行模式及其绩效存在着多样化和非均衡化特征。通过对江苏省苏中、苏北、苏南地区若干基层乡镇政府的实证调研,笔者发现,基层政府城乡一体化服务有三种运行模式,即“双向应对型”、“后发赶超型”和“内生综合型”服务模式,三种运行模式具有着各自特征和优劣势。据此,必须探寻实现基层政府城乡一体化服务从外部压力向内部需求转变的动力机制,建构从粗疏应对走向精细管理的制度体系。

关键词 城乡一体化 均等化服务 运行模式 动力机制 制度建构

陆道平,苏州科技大学人文学院教授 215009

从基层政府公共服务提供角度来说,加快城乡一体化建设的基本途径和重要手段之一,就是通过公共服务均等化提供来缩小城乡差距,而与此同时,随着城乡一体化进程的发展,均等化服务提供也成为检验地方政府尤其是基层政府职能转变、服务能力和治理绩效的重要维度。因而,笔者以江苏省基层政府的实践为例,探讨城乡一体化服务提供的运行模式、动力机制以及制度建构,以期构建“以人为本”的促进基本公共服务均等化顺畅运行的新型城乡关系提供理论和实践智识。

一、基层政府城乡一体化服务的运行模式:以江苏的实践为例

进入新世纪以后,“三农”问题得到全社会的高度重视,国家在政策层面上加大对农村各项建设事业的扶植,采取了一系列城市反哺农村、工业带动农业的措施。在这些措施中,城乡一体化建设构成了一种作为解决“三农”问题的尝试性努力。

作为一套综合性的改革规划,城乡一体化在具体实施过程中包括一系列复杂的议程设置,涉及地

本文为国家社会科学基金项目“城乡一体化建设过程中基层政府均等化服务模型建构研究”(12BZZ033)阶段性成果之一。

理、制度、利益等范畴,涵盖空间格局规划、制度规范调适、治理机制协调、复合利益博弈、制序规则设计等具体议程的安排。但无论多么复杂,城乡一体化建设必须明确两点:一是明确城乡一体化建设的最终目的;二是在人的发展层面上实现城乡一体化发展。这是因为,作为最重要的社会资源和社会资源的持有者,人类应该能够通过突破城乡二元隔离的局限,自由地选择、拓展和实现有利于自身自由发展的生活理念与生活方式。在这一意义上,公共服务均等化事实上就是从以人为本这个基点上出发而充分地体现全体国民在公共服务享有权利上的平等性、公正性。完成基本公共服务均等化任务是当下消除城乡藩篱、实现城乡一体化的必要途径之一。然而,关键在于:实现这一目标的主体是谁?其推动力在哪里?这其实是要回答作为城乡一体化舵手的政府应该怎样做的问题。政府首先应该在城乡一体化建设过程中充分发挥引导与服务作用,这要求政府转变陈旧的执政理念与过时的职能范畴,与时俱进,适应市场发育、社会成长的历史潮流,以调动社会中有利于实现城乡一体化的一切因素为重要任务,以为社会成员提供高效、优质的公共服务为主要职责。如此,城乡一体化建设、基本公共服务均等化以及政府行政体制改革就构成了一个彼此间联系紧密的整体。其中,基本公共服务均等化的完成是成功建设城乡一体化的保证,而政府行政体制的有效改革则是完成基本公共服务均等化的重要条件。

然而,在城乡一体化的背景下,我国乡镇基层政府的职能面临着巨大的挑战。政府职能转变的目标是建立公共服务型政府,为民众提供基本有保障的公共产品和有效的公共服务,满足人们日益增长的物质和文化以及公共利益的诉求。城乡一体化进程中,要求政府转变政府职能,强化公共服务职能,优化政府所提供的公共产品与公共服务的质量与效率^[1]。与中央政府相比,地方政府,尤其是基层政府更接近所服务的公众,从而对所管辖地区的居民的效用函数和公共产品需求比较了解^[2]。因此,满足其辖区内居民、企业、生产者和消费者的社会公共需求以及提供公共物品和公共服务,就成为了地方政府的首要职能,地方政府要努力做好本辖区内群众的生产就业、文化教育、医疗卫生、社会保障等等基本公共服务。

城乡一体化中基层政府均等化服务的基本内容,实际上涵盖了城乡一体化建设、基本公共服务均等化以及政府行政体制改革这三个方面。良性的基层政府公共服务均等化服务模式有利于减弱城乡一体化建设过程中因高速变迁导致利益分化而产生冲突矛盾的激烈程度,兼顾城乡发展的两极。这一命题本身就是公共服务均等化应当如何实现的问题,这就又涉及政府行政体制改革的问题,最终要求重塑那些对基层政府行为产生影响力量的结构性环境。然而,基层政府有的时候也勉为其难,他们既要承受供给能力不足的压力,同时还要承受社会需求增加的压力。为进一步阐释基层政府均等化服务怎样实施、怎样推行、为何同一体制空间会出现不同均等化服务模式以及制约城乡公共服务供给的核心变量究竟是什么等问题,笔者近年来在江苏省苏南、苏中、苏北各地区进行了大量的调研。通过实地观察、走访和座谈及相关问卷调查等方式,笔者结合新制度主义的“制度需求—制度供给”分析框架,以基层政府公共服务供给能力、公共服务需求主体以及公共服务价值导向三个面向作为分析工具,归纳出江苏省基层政府城乡一体化服务的运行模式,主要有三种:“双向应对型”模式、“后发赶超型”模式以及“内生综合型”模式。这三类基层政府均等化服务的运行模式具有各自的特征。

1. 城乡一体化中基层政府均等化服务模型 I:“双向应对型”模式。该模式以苏中 N 市 S 镇为典型案例,这一类基层政府的均等化服务运行,由于传统压力型体制的路径依赖,实际还处在“应付型”

[1]全毅:《强化政府公共服务——加快地方政府职能转变》,〔福州〕《福建论坛》(人文社会科学版)2015年第12期。

[2]平新乔:《财政原理与比较财政制度》,上海三联书店1995年版。

和“选择性政策执行”^[1]的阶段,在经济增长、麦秸秆禁烧、“三农”专项任务等具体工作中穷于应付,在涉及到基层政府均等化服务方面的工作上,面临着公共服务供给能力缺失、激活结构失衡、政策定位模糊的困境。这一以S镇为典型的“双向应对型”均等化服务模式基本上是一种外生型服务模式,即完全通过自上而下集权体制敦促基层政府职能转变。在基层社会环境中资源有限的情况下,“双向应对型”服务模式将承受巨大压力和挑战。

2. 城乡一体化中基层政府均等化服务模型Ⅱ:“后发赶超型”模式。该模式以苏北L市P镇为典型案例,这一类基层政府的均等化服务运行,在推动经济发展的目标指引下,围绕新型城镇化工作,地方政府上下共谋,通过书记挂帅、规划先行、土地整合、招商引资等措施,取得了一定治理绩效。但同时在强烈的“后发赶超”逻辑指引下,形成了“父母官”式的全能型治理,造成基层民众需求的被动输入和集体失语。这一以P镇为代表的“后发赶超型”服务模式,在全面深化改革的历史新时期,将暴露其脱离实际、滋生腐败、人亡政息等潜在弊端,难以具有可持续性,后续事实表明,在当地市级主要领导干部因严重违纪而落马之后,出现了工作推进后续资源供给和动力不足的问题。

3. 城乡一体化中基层政府均等化服务模型Ⅲ:“内生综合型”模式。该模式以苏南S市三镇(街道)作为“内生综合型”的典型案例。“内生综合型”均等化服务模式在政府与市场的双轮驱动下,逐步形成了内生良性的建构力量。在城乡一体化推进中涉及到拆迁安置、流动人口管理、社区服务和教育文化建设等均等化服务领域,这一以S市三镇为代表的“内生综合型”均等化服务模式,取得了较为良好的成效。尽管在社区自主参与、社会组织培育、社区基层“减负”等方面仍存在许多问题,城乡统筹发展也有较大提升空间,但从长远看,此模式的城乡一体化进程具有更加纵深的发展空间,可持续性强,同时具有一定推广价值和现实意义。

通过比较这三类城乡一体化中基层政府均等化服务模式,我们发现以下现象:

1. 以苏中N市S镇为典型的“双向应对型”模式是目前中国大多数乡镇(街道)所处的状态。由于经济发展水平较低,基层政府服务供给能力弱,尽管同时感受到来自上级政府和基层社会的双重压力,但常常无法兼顾效率与公平,只能被动应对上级的考核压力和基层的服务需求,处在“吃力不讨好”的尴尬境地。这一类基层政府鲜有充足的供给能力来满足公共服务均等化的要求,并且更倾向将上级政府给予的政策激励作为公共服务职能履行的依据,因而在公共服务的需求主体方面,“双向应对型”模式是唯上级政府而非基层社会,最后在公共服务价值导向上,“双向应对型”往往在效率与公平间无法兼顾,进退失据。

2. 苏北L市P镇是“后发赶超型”模式的代表,“后发赶超型”模式则反映了经济落后地区创建政绩典型的做法。该模式按照权力核心的统一规划与布局,通过更大的权力运筹、集中更大范围内各项资源来快速实现物质福利、生态理念赶超。这一类后发地区的基层政府,因为获得上级政府的关注和支持,为提高治理绩效,运用充沛的财力与政策优惠按照先行规划有计划地推进社会改造,能够集中各项资源快速实现物质福利赶超和生态理念更新。然而该模式过分依赖行政主导,造成当地基层社会需求的集体失语,为社会效用发挥和可持续发展埋下隐患。在公共服务供给能力方面,“后发赶超型”模式往往具备改造基层社会的能力,运用充沛财力与政策优惠按照先行规划有计划地推进社会改造。然而在技术化的大刀阔斧社会改造过程中,当地基层社会在公共服务供给方面却存在失语状态。由于“后发赶超型”模式旨在快速取得建设成果,为达目的的工具理性逻辑导致其在公共服务价值倾向方面追求短期内产生的效率性。

[1] O'Brien, K. J., Li, L. J. Selective Policy Implementation in Rural China. *Comparative Politics*. 1999, pp.167-186.

3. “内生综合型”模式以苏南S市三镇为代表。“内生综合型”模式则产生自政府—社会长期互动合作关系的演进过程。长期形成的互惠关系使得政府能够从社会成员那里获得增长与发展的支持,社会成员也能够从政府那里获得与发展成果相当的物质福利。它在当地政府、市场和社会的长期互动演进过程中,逐步形成了良性生产性关系网络。借助市场机制与社会网络机制,基层政府得以自主地探索和寻找适合于本地区实际发展需要的公共服务形式,妥善地处理与上级政府和基层社会的关系,努力实现效率与公平间的平衡,提高公共服务供给上的科学性与合理性。在公共服务供给能力方面,“内生综合型”模式试图在公共服务投入与地区社会成员实际需求中寻找均衡点,并借助市场机制与社会网络机制提高公共服务供给上的科学性与合理性。以S市诸乡镇街道为典型,“内生综合型”并非意味着上级政府对基层政府公共服务模式不具备塑造作用,而是激励机制产生作用的方式不同,不是采用压力下移或权力渗透的方式,而是鼓励基层政府自主地探索和寻找适合于本地区实际发展需要的公共服务形式,妥善地处理上级政府与基层社会对本地公共服务事业发展的具体需求。在基层政府的公共服务价值导向方面,“内生综合型”模式将效率与公平间的平衡作为公共服务持续供给的保障。

二、基层政府城乡一体化服务的动力机制:从外部压力走向内部需求

总体来说,城乡一体化在当代的实践已经证明了落实均等化服务的必要性和迫切性。而以理论紧密结合实践的方式对均等化服务的技术可能性、现实操作性和绩效评估等进行研究,将有助于促进城乡统筹,实现城乡公共资源自由流动和公平分配,推动均等化服务不断深化和扩展。应该说,这是一项非常复杂的系统性工程,它既直接关系到城乡一体化建设能否有效开展,同时也是检验政府行政体制改革成效的试金石。

自从推进城乡一体化发展以来,江苏省在基础设施、基础教育、社会保障、医疗保险等各项领域相继实施城乡对接、城乡统一和城乡并轨的项目规划,取得了丰硕成果。但是,无论是苏中某地乡镇政府的“双向应对”型均等化服务,还是苏北某地的“后发赶超”型均等化服务,归根结底都仍然是通过自上而下的外生体制性力量来推进基层社会的公共服务建构,后果便是基层政府自主性的萎缩以及基层社会治理参与的缺位,导致基层公共服务各项事业停滞不前,其运营模式也无法转型为更为合理、更为高效、更为民众接受的形式,即使上级政府设置更强的激励或投入更多的资源,基层社会公共服务建设也只是对固有模式的重复与勉强维持。由此可见,公共服务建设也就会同追求粗放经济增长那样,脱离当地民众的实际需要而仅仅成为地方官员展现其政绩的一种手段。

由于政府与民众对公共服务重要性存在理解差异和信息不对称,因此以传统供给导向为主要特征的“双向应对”型和“后发赶超”型服务模式不利于更广泛深入地推进基本公共服务均等化建设。而当前我国基层公共服务均等化建设所面临的一大问题在于,由于体制和观念的约束,大多数基层政府向当地提供公共服务的内生驱动力并不强。通过对当前我国公共服务均等化建设的发展路径进行考察能够发现,政策的执行与推进逻辑,基本上是依赖了由早先制度矩阵塑造的自上而下的、从中央到地方的权力支配体系,延续了上级政府向下级发包任务、层层加码,下级政府应付上级检查考核的逻辑。应该说,中央运用这套自上而下的集权体制在全面启动基本公共服务建设方面发挥着积极的作用,这主要表现在以下几个方面:

首先,如果没有外部压力激活或开启地方公共服务的政策议程窗口,基层政府将鲜有动力将地方资源投入到当地的公共服务建设当中。中央利用现有制度框架提供的工具手段对地方与基层政府的施政方针进行强制性的调整。对地方或基层政府来说,这种制度性的外部强制压力主要体现在两项机制上,即与公共服务政策相关的考核审查与晋升激励。在这两项制度性机制的作用下,即使基层政

府是在上级压力驱策下被动地履行公共服务职能,但国家对基层社会民生事务的重视至少使得基层社会的公共服务基础硬件设施较过去得到不同程度的发展。在公共服务体系建构的起步阶段,中央政府通过自上而下的任务发包改变了早先基层社会公共服务严重缺失的局面。

其次,由中央政府倡导与统筹也有利于各地政府在建设本地基本公共服务体系时拥有相关政策的执行标准与合法性依据。在我国,一项政策的最终通过与实施是这项政策相关的各政策制定、实施主体间相互并反复博弈、谈判的结果。在缺乏上级部门斡旋与政策合法性支持的情况下,跨部门间的政策协作行为往往难以形成^[1]。中央政府通过各种中央文件多次传达建构基本公共服务均等化的政策精神,在一定程度上减弱了地方与基层政府在试图推行公共服务建设政策时遭遇的阻力。

最后,中央政府对基层公共服务均等化体系建设的支持还体现在财力分配上。由于基层政府在本地公共服务均等化建设上的部分事务责任是外生的,责任的赋予方——委托人,这里即中央政府,对相关事务提供了必要的财政上的支持,因而也缓解了基层政府在公共财政上的压力。

然而,如果在基层基本公共服务均等化上一贯指望并依赖自上而下的外生压力推进,而无法将外生性质的助推模式转换为以当地内生需求为主要推进力量的公共服务建构模式,那么往往难以克服在政策实施过程中产生的一系列问题。“双向应对型”与“后发赶超型”模式在供给能力、激励结构与政策导向上虽然有所不同,但实际上都是在压力外生的行政逻辑下形成的。也就是说,基层政府基于上级政府的激励模式,调动基层资源配合上级政府的政策意图,并在政策的执行过程中不断复制和再生这种上下级的联动关系,在彼此的行为反馈过程中形塑了当地基本公共服务均等化实施状况的特征。在这两种模式中,无论当地基层政府供给能力是强是弱,都存在一个显著的问题,即政府的公共服务供给常与本地的实际需求存在脱节问题。在“双向应对型”模式中,基层政府往往迫于上级政府的考核压力以及地区资源的有限性,在公共服务政策的执行过程中弄虚作假,以表面上的政策执行应付中央政府的审核检查。而在“后发赶超型”模式中,基层政府在上级政府的授意与扶植下有意识地将本地区公共服务设施建设打造成为标榜自身执政政绩的突出“点”。“气势宏伟”的规划带来的是技术专家对田野土地征收再造的强烈冲动,而一个以自身政绩为目的、缺乏当地居民参与的基层社会再造过程,往往忽略居民的实际需求,极有可能沦为当地执政官员的独角戏。在上述两种模式中,公共服务均等化供给的实际效能与可持续性都面临考验。

因此,良性的基层政府均等化服务供给模式必然是完成了动力机制从外生驱动向内生需求的转变。可以将供给模式的产生与供给模式的延续视为两个不同的阶段,在基层公共服务均等化的起因上,其动力确实源自于中央集权体制的自上而下发包,而在供给模式的延续方面,则应该尝试突破这一逻辑,寻找与政策受体利益密切相关的方式实现。推动公共服务供给模式产生、变迁、延续的都是具体的行为者,所谓内生需求,即将与基层公共服务利益关系最为密切的行为者的实际需求作为推进公共服务均等化供给延续发展的可能性动力。基层社会关系场域内部的行为者参与到有关地方公共服务均等化设施规划与制度创制、延续的谈判博弈过程中,这将有助于达成服务需求量与服务供给量之间的匹配均衡。与此同时,将内生需求作为主要驱动力,更容易使相关行为者认可和接受现有公共服务供给模式的,使基层行为者自愿按照相关的制度的规定决策并采取行动。

一般基层民众构成了公共服务的直接受益主体,公共服务质量的提升符合其利益要求。有效的制度设计、充沛的财政投入与合理的分配规划又构成了基层公共服务品质提升的重要保证。但是,这一系列保证措施创立与维持同样需要耗费成本,对于基层民众来说,最大的难题在于如何克服集体行动的困境。可以这样认为,公共服务供给动力机制的内生化过程就是基层民众克服集体行动困境以

[1][美]李侃如:《治理中国》,[北京]中国社会科学出版社2010年版,第188-190页。

及改变基层政府公共服务政策激励结构的过程。而激励结构的变迁归根结底是行为主体间权力结构的调整,是各利益相关行为主体从自身目的出发调动资源展开协商、谈判、博弈乃至斗争分割利益的过程与结果。因而,基层政府公共服务均等化模式的建构过程是一个关涉基层整体政治生态的全局性、系统性工程,而不仅仅局限于基本公共服务均等化的单一议程。实际上,造成公共服务中供给与需求脱离的主要原因是基层社会中委托与代理关系上的错位。在基层社会中,当基层民众无法通过制度化的集体行动途径实现委托人的权益时,作为公共服务供给代理方的基层政府则缺乏由基层民众给予的相应激励来回应民众的需求。即使有基层政府受上级压力或内部领导意图的原因而试图去把握民众需求,但由于委托人表达公共服务需求方式有限造成信息阻滞,从而无法保证政府政策目标能够长久的与民众意志保持一致。

从外部压力走向内部需求的动力机制变迁,所试图解决的是政府公共服务供给与基层民众公共服务需求不相对称问题;所需要纠正的是基层社会中政府、民众间委托与代理关系的结构错位问题;所要求激活的是基层民众参与政府政策决策、执行、监督过程的制度化集体行动能力。因此,要实现城乡一体化中基层政府均等化服务效能的持续提高,苏南地区若干基层政府呈现出来的“内生综合型”模式的动力机制,相较于其他两种模式具有更为持续和明显的优势。而这一模式的政策移植和扩散,则是今后相当一段时间内应当予以关注和重视的问题。

三、基层政府城乡一体化服务的制度建构:从粗疏应对走向精细管理

与动力机制外生性相关的,是现行基层政府基本公共服务体系运行中存在具体制度安排粗疏的问题。由于基层大多数民众在公共服务政策博弈、谈判过程中缺席,权力受益者很难有改革现有制度、重塑制度尊严的意愿,时常从自身利益出发选择性地歪曲或虚化已有制度措施。在“双向应对型”与“后发赶超型”模式中,政府通常采用各项手段异化、虚化上级下派的公共服务任务,时常在公共服务政策的执行过程中将部分政策解读为符合政府执政者自身意愿的内容。在这种情况下,不仅基层民众所享受的公共服务权益将难以保障,更甚的是基层民众的已有利益还会因此受损。

制度是人类社会生活中的重要组成部分,制度塑造着组织与个人的行为方式。一个好的制度安排能够实现人民福利的增进,有利于社会民生的进步。推进制度创新不仅是深化社会主义改革的重要内容,同时也是保证改革成果为全民共享的重要手段。按照历史制度主义的观点,早先时间点上发生的事件,由于自我强化机制的作用,可能会成为一股驱使人们当前行为的力量^[1]。基层政府在城乡一体化背景下深入推进基本公共服务均等化,必须要以一定的制度建设为依托,在保证可持续性的前提下,努力形成一套人民满意、低廉高效、惠及全民的公共服务供给机制。目前最重要的制度建设具体包括地方公共财政建设、社会治理方式创新与公共服务供给保障等内容。

公共服务供给的均等化与可持续化首先依赖于公共财政的长效投入。一个完善的公共财政体系是落实服务型政府职能的前提保证。推进公共财政建设,在做到继续调整和优化公共服务支出结构,保证财政公共性,不断加大对民生支出和重点项目的保障力度的同时,还要继续完善预算法治和财政民主制度。预算规定了一个政府在未来一段时间内准备做什么和相应的想花多少钱。预算的制定、执行与落实必须建立在管理科学、法制规范的基础之上。按照2014年十二届全国人大常委会第十次会议通过的《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国预算法〉的决定》规定,政府的全部收入与支出都应当纳入预算。通过建立健全公开透明的预算制度,可以使政府的收支行为始终处于立法机关与人民群众的监督之下。公共财政制度的完善不仅保障了公民民主监督权利的实现,

[1][美]保罗·皮尔逊:《时间中的政治——历史、制度与社会分析》,[南京]江苏人民出版社2014年版,第24页。

与此同时也为实现公民与政府之间的良性互通创造了沟通与交流机制。

在经济高速增长背景下的城镇化进程中,整个社会的运转方式、阶层间的利益结构、组织间的社会关系以及人们的思维观念都发生了天翻地覆的变化。由多阶段、多层次、多形态的变迁带来的社会复杂性导致原有单一的城乡二元社会治理模式不再适应城市发展的时代形势需要,社会治理方式的创新迫在眉睫。以苏南地区S市为例,其推行了“三集中三置换”的资源配置机制,通过财政补助、土地换保障以及流转入股的方式,有效缓解了城镇化进程中激增的利益矛盾。但是,土地的置换与居住的集中并不意味着实现了人口与观念上的城镇化。对于那些由于土地动迁而形成的农夹居社区来说,如果在公共服务、社区治理上缺乏合理的制度安排,那么由于农民原有生活方式与思想观念同城市社区空间形态之间的错位,就极有可能造成社区生态的整体异化^[1]。这一点直接地体现在社区生态环境的破坏、居住设施的消耗以及居民社区文化生活上的空白上。该状况与城乡一体化、公共服务均等化的目标背道而驰。想要帮助农民适应城市生活,转变思想观念,充分享受城镇化带来的公共服务红利,就必须从制度层面上实现社会治理方式的创新。在积极切实地鼓励居民参与到社区自治的同时,应该规范政府行政管理方式,防止其对社区群众自治事务的横加干预,从而保证基层群众自治组织服务职能的履行,也为社区居民共同维护社区生态提供制度上的激励。

公共服务供给的总量一方面与财政支出的结构有关,同时也与财政收入的总量有关。当前,那些能够在基本公共服务体系建设处于全国领先地位的地区,很大程度上是得益于当地的经济发展与财政汲取能力。但是,单纯依赖经济发展的持续增长并不是实现公共服务可持续化的可靠保证。如何设计一套有效的制度安排来规避或分散社会变迁过程中的风险,从而持续不断地向民众供给高效、均等的公共服务,是政府应对城镇化过程中瞬息万变的经济社会形势时的重要课题。以社会保险为例,2014年S市市级财政社会保障和就业支出预算达到160887万元,比2013年增长了近37%。应对城镇化激发的市民投保热情与支出持续不断增长的压力,唯有引入制度化的风险化解机制、双向责任机制,才能保证社会保障事业的良性发展。另外,由于地区场域内资源的总量在短期内总是有限的,通过细致的制度设计合理地分配资源是进一步深化公共服务均等化的重要方式。如在处理住房保障问题时,政府在推进扩大住房保障覆盖面的同时还应该逐步完善基本住房保障准入与退出机制的制度设计,进一步推进公共资源的合理化分配。在解决城乡公共服务均等化问题上,应该根据新预算法的精神设计完善转移支付制度,建立健全专项转移支付定期评估和退出机制,从而优化转移支付结构,提高公共服务支出的科学性、公平性和公开性。

户籍制度往往被认为是导致城乡二元结构的重要因素,因此,深化户籍制度改革,提倡剥离户籍附加利益是较为常见的对策建议。此外,推进财税体制改革,完善公共财政体系也是推进地方公共服务均等化的重要建议。然而,笔者认为,户籍制度和财税体制改革固然重要,但对于地方政府,尤其是乡镇级别的基层政府来说,在这两方面能进行制度创新的空间十分有限。实际上,如何尽可能地扩大经济体总量,通过产业结构调整促进社会结构变迁,从而改变社会组织形态,进而推动人观念和行为上的现代化;如何利用现代科技特别是现代社会中无孔不入的数字技术,通过建立个人信息数据库,实现公共服务在大数据时代一体化与个性化共存,通过技术确保通畅有效的政社互动,使政府及时掌握民意动向,百姓能更方便快捷地获取政策动态,从而彻底转变自上而下的供给式服务模式;最后,如何通过制度创新实现基本公共服务均等化的可持续发展,等等,着力解决这些具体问题才是地方政府层面能够切实展开、有效实施的关键性路径。

总而言之,制度作为一项公共物品中极为重要的一种形式,其分配效用将对公共服务的具体供给

[1]张晨:《城市化进程中的“过渡型社区”——空间生成、结构属性与演化前进》,《苏州大学学报》2011年第6期。

模式产生深远影响。在完善健全基层政府公共服务均等化模式中,制度的建构是重中之重。

四、结 语

要建构一个良性的基层政府公共服务供给均等化模式,摆脱公共服务均等化在基层的异化,可以从三条路径选择着手进入。首先,变迁基层政府公共服务动力机制,将推进基层政府发展公共服务的外生压力转变为基层社会的内生需求。将与基层公共服务利益关系最为密切的行为者的实际需求作为推进公共服务均等化供给延续发展的可能性动力。这就意味着有必要理顺基层环境中社会与政府间的委托—代理关系,减少彼此间的信息阻滞,激活基层民众参与政府政策决策、执行、监督过程的制度化集体行动能力。其次,完善政府公共服务的制度建设,提高治理手段的技术化与专业化水平,从粗疏的制度约束走向精细的技术管理。规则安排的粗疏与制度设计的不合理导致政府在自由裁量权的使用空间上约束有限,这是造成国家公共服务政策在基层落实阶段遭遇扭曲变形的重要成因。完善公共财政体制、健全社会主义法治、推进依法行政,将制度建设作为建构良性公共服务均等化模式的重要基石。最后,应当致力于营造现代政府与社会关系相匹配的公共服务政治文化意识,使政治文化从传统的养民补助导向过渡到现代的身份权利导向^[1]。公民身份意味着公民享有所在社会公共服务的供给的权利是通过法律最终确定下来的,其价值的传播与深入人心将推动国家将公共服务的均等化供给将作为一项常态性事务持续下去,而不仅仅是停留在政府的临时政策性事务上。这是促进基层政府公共服务供给均等化模式良性化的又一路径。总而言之,建构良性的基层政府公共服务供给均等化模式是一项非常复杂的系统性工程,这一工程的成败关系到城乡一体化建设能否有效的开展,同时也是检验政府行政体制改革成效的试金石。

〔责任编辑:史拴拴〕

The Operational Mode, Impetus Mechanism and Institutional Construction of Urban and Rural Integrated Service by Grass-Roots Governments

Lu Daoping

Abstract: In the course of urban and rural integration, the function transformation of grass-roots governments must be oriented to providing equalized service, but due to systematical and ideological limitations, the operational modes and performances of equalized service by grass-roots governments in different regions are characterized by diversity and imbalance. Through positive surveys of several township governments in the north, the center, and the south of Jiangsu Province, the author finds three operational modes of urban and rural integrated service by grass-roots governments, which are of respective features, advantages and disadvantages. Thus, an impetus mechanism must be explored to transform the service from external pressures into internal needs and to construct an institutional system for intensive management.

Keywords: urban and rural integration; equalized service; operational mode; impetus mechanism; institutional construction

[1]陆道平:《政府服务均等化的政治文化之维》,〔上海〕《探索与争鸣》2015年第10期。