

农村公共服务满意度分析与对策选择*

——以浙江省为例

郑卫荣

(温州医学院 人文与管理学院,浙江 温州 325035)

摘 要 以我国经济发达省份——浙江省为调研区域,通过对该省不同经济发展水平地区农民的问卷调查,分析了农民对 14 项公共服务的满意度情况,指出了农村公共服务存在总量相对不足、结构有待优化、地区均等化程度较低等问题并揭示了问题产生的原因。在此基础上提出了:完善投入机制,丰富多元供给主体,提升公共服务总量;尊重农民需求意愿,优化供给结构,提升公共服务有效供给率;立足地区差异,优化供给策略,提升公共服务均等化水平等对策。

关键词 农村公共服务;满意度;对策;浙江省

中图分类号:F320 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2011)01-0074-08

在当前社会主义新农村建设大背景下,农民对农村公共服务的满意度评价具有重要的表征性意义。基于农民满意度的公共服务评价和对策分析是优化农村公共服务供给的重要路径之一。在全国范围内,浙江省率先提出了“基本公共服务均等化”的战略,大力推进农村公共服务体系建设,在很大程度上改变了农村民生滞后的现状。以浙江省为例的实证研究,旨在揭示我国经济发达地区农村公共服务的一般现状,梳理当前农村公共服务供给中的系列制约因素,为深化改革、创新机制、提升效能提供理论和实践启示。

一、指标选取与样本分布

调研选取了农业设施、农技信息、金融信贷、劳动就业、生活设施、环境整治、文体娱乐、村务管理、社会治安、义务教育、医疗卫生、养老保险、最低保障、生态保护等 14 项公共财政投入比重较大、对农民生产生活影响较为深刻的公共服务,作为考察的

代理指标。调研运用了 5 点级的“语义差别满意量表”来测评农民对公共服务的满意度,以此作为问题分析和对策优化的切入点。在样本选取上,为尊重浙江省各地区经济发展水平的差异,调研以 2008 年浙江人均 GDP(42 214 元)为标准,将全省 11 市分为 1—4 类地区(1 类地区含杭州、宁波市;2 类地区含绍兴、舟山、嘉兴市;3 类地区含湖州、台州、金华、温州市;4 类地区含衢州、丽水市),运用整群抽样的方法,抽取 36 个县(市、区),共发放问卷 1 440 份,回收有效问卷 1 038 份,有效率为 72.1%。

二、数据统计与现状分析

统计显示,96.7%的农民均能够明确感知到调查涉及的 14 项农村公共服务,并自由、准确地表达对各项公共服务的满意度。农民对当前农村公共服务现状的满意率(含“非常满意”和“比较满意”)为 39.3%,不满意率(含“不满意”和“很不满意”)为 15.4%,具体情况见表 1。

表 1 农民对各项公共服务的满意率

选项	农业设施	农技信息	金融信贷	劳动就业	生活设施	环境整治	文体娱乐	村务管理	社会治安	义务教育	医疗卫生	养老保险	最低保障	生态保护
满意率	75.1	62.4	47.5	48.7	19.7	36.7	23.4	42.8	61.1	13.1	13.2	79.8	83.4	72.4

注:表中,劳动就业、村务管理、养老保险、最低保障等 4 个选项数值为以参与率为基础的统计,其参与率分别为 46.1%、54.7%、52.6%和 3.8%,还原为以样本总数为基础的满意率修正值分别为 22.5%、35.5%、42.0%、3.2%。

收稿日期:2010-03-23

* 浙江省社科联“惠民政策的绩效与评价”重点研究项目“浙江农村公共服务供给现状及绩效评价”(2009XZ25);浙江省教育厅项目“浙江农村公共服务供给的路径优化与制度创新”(Y200906942)。

作者简介:郑卫荣(1979-),男,讲师;研究方向:公共事业管理。E-mail:zhengweirong2002@163.com

分选项并结合地区差异比较,浙江农村公共服务现状呈现出以下状况。

1. 农业基础设施明显改善,农业经济服务效率有待提高

在工业化、城镇化不断加速的基本趋势下,农业收入对农民收入总量及增速贡献力日趋弱化。调查显示,以务农收入为主要收入来源的农户比重为 19.9%,1—4 类地区比重分别为 16.0%、21.5%、

19.8%、27.5%;以务工、经商等为主要收入来源的农户比重为 53.4%,1—4 类地区务工农户比重分别为 36.0%、52.7%、23.4%、43.1%。农民对农业基础设施改善的满意率为 75.1%,但农民对农业收入的满意率仅为 54.2%,1—4 类地区分别为 58.4%、56.4%、54.6%、37.3%,与各地区农业从业人员比重呈反相关。农民对农业经济服务的满意率为 48.7%,各影响因素见表 2。

表 2 农业增收困难因素及对策选择 %

地区	农业增收困难因素					资金困难及对策选择				
	农业技术	生产资金	产品信息	土地分散	经营规模	资金困难发生率	对策选择			
							银行贷款	信用社贷款	亲朋借款	私人放款
全省	60.1	52.5	34.4	25.4	36.9	72.1	21.0	19.0	68.4	3.8
1 类	68.0	40.0	37.6	28.0	41.6	73.6	22.8	19.6	57.6	2.2
2 类	70.2	60.7	43.6	29.8	41.5	62.8	23.7	5.1	77.9	10.2
3 类	52.5	53.2	29.9	18.0	33.5	72.7	19.8	21.8	69.8	3.5
4 类	32.7	25.0	17.3	17.3	25.0	82.3	19.0	23.8	71.4	0.3

调查显示,虽然农技服务站乡镇覆盖率、农技员驻村覆盖率分别达到了 100%、74.1%,但农户科技利用率为 56.6%,镇村级农技服务效率有待提高。受农民贷款低效型、分散型和高风险性等因素影响,农业贷款在各项贷款年末余额比重过低,农村“贷款难”现象较为普遍^[1]。72.1%的农民在生产中都遇到过资金困难,其解决方式可以概括为“以亲朋借款为主,以银行信用社贷款为辅”。此外,农户规模经

营(2.0%)、专业合作社(2.7%)比重较低,农业经营机制创新较为迫切^[2]。

2. 农民务工就业需求旺盛,公共就业服务体系相对滞后

调查显示,农村有外出劳动力农户比重为 46.1%;外出劳动力中省内流动比重为 71.2%。农民对各项就业服务需求意愿较为强烈(见表 3)。

表 3 农户外出务工规模及需求意愿 %

地区	农户外出务工规模				劳动就业服务需求意愿				
	0 人	1 人	2~3 人	3 人以上	就业信息	技能培训	工资发放	务工保险	廉租房
全省	53.9	20.1	23.6	2.4	61.9	44.8	45.2	52.4	28.2
1 类	56.8	20.8	19.2	3.2	79.6	46.3	42.6	61.1	31.5
2 类	52.1	16.0	30.9	1.1	57.1	48.4	54.9	65.9	33.0
3 类	53.5	20.8	23.0	2.6	53.6	37.6	44.0	38.4	20.0
4 类	37.8	28.9	31.1	2.2	71.4	67.9	39.3	75.0	50.0

对各地农民教育培训的调查显示,分别有 44.2%、39.9%、24.5%的农民表达了对技能培训、职业教育、务工培训的需求意愿,其中,1、2、4 类地区的农技培训需求比重,1、2 类地区的职业教育需求比重和 2、4 类地区的务工培训需求比重均高于全省均值,与当地教育供给的相对短缺形成了对比。此外,36.4%的农民接受过相应形式的“技能培训”,对培训质量和效果的满意率为 62.4%,培训内容单一(37.2%)、培训条件较差(34.0%)、培训质量较差(27.8%)、培训管理松散(19.3%)等不足亟需破解。

3. 生活基础设施显著改善,农村公共环境问题突出

在“乡村康庄”“千村示范、万村整治”等工程持

续推进生活设施建设、公共环境整治的同时,受历史欠账和农村“点小面散”的空间分布形态等因素制约,农村普遍存在着生活设施标准偏低、人居环境脏乱差等问题^[3]。农民对生活设施和人居环境的满意率分别为 19.7%和 36.7%。不满意原因主要有污水乱排(64.2%)、垃圾乱扔(61.3%)、房子乱建(39.8%)、道路太差(32.6%)、饮水不卫生(28.7%)、房子破旧(21.0%)。

4. 文化资源分布日趋合理,文化服务能力有待加强

虽然“新农村文化建设十项工程”初步整合了城乡文化资源,提升了部分文化资源指标,但是农民满意率仅为 23.4%。文化设施人均指标偏低、文化服

务质量偏低是主要制约因素,具体表现在:场地设施简陋(52.7%)、文体活动经费不足(37.6%)、内容形式单调乏味(23.3%)、文体人才缺乏(16.5%)等方面。

5. 村务管理日益民主规范,农民民主权利意识有待深化

以民主选举、村务公开、村委工作为指标的调查显示,村务管理的政府动员率为 43.7%,农民满意率为 42.8%。其中,1 类地区农民主动参与率最高,满意率最低;4 类地区政府动员参与率最高,满意率最高(见表 4)。以土地征用纠纷调节为例的统计显示,农民对村、乡镇干部工作满意率分别为 68.1%、37.3%,较高地肯定了村镇干部化解基层矛盾,维护社会稳定的积极作用。

表 5 社会风气满意度及影响因素选择

地区	满意率	社会风气影响因素选择						%
		治安不稳定	讲求排场阔气	黄赌毒现象	封建迷信现象	邻里关系不和	子孙不够孝顺	
全省	61.1	50.6	44.8	36.6	26.4	18.0	11.3	6.0
1 类	58.0	64.8	36.0	32.8	20.8	17.6	13.6	6.4
2 类	56.2	58.5	46.8	40.4	25.5	21.3	19.1	6.3
3 类	62.5	42.8	47.1	35.9	29.1	17.3	6.8	6.1
4 类	79.8	44.2	50.0	42.3	26.9	17.3	15.4	3.8

7. 基础教育普及成效显著,教育质量与公平亟待提升

在农村九年义务教育完成率、高中段教育巩固率分别达到 97.4%和 98.5%的前提下,教育质量和公

表 6 农村基础教育满意度分析

地区	满意率	不满意原因					家庭教育负担率					%
		学杂费用高	上学不方便	学校设施差	教师素质低	教学质量差	20%以下	20%~40%	41%~60%	61%~80%	80%以上	
全省	13.1	29.4	25.4	45.0	28.3	52.1	24.7	35.8	23.6	11.2	4.8	
1 类	17.6	26.4	16.8	36.0	27.2	66.4	29.6	28.0	25.6	11.2	5.6	
2 类	12.8	36.2	26.5	44.7	33.0	62.8	19.1	45.7	16.0	15.9	3.2	
3 类	11.2	29.9	26.6	47.5	28.4	41.4	24.5	37.2	23.8	9.7	4.7	
4 类	13.5	21.2	36.5	51.9	21.2	53.8	23.5	25.5	29.4	15.7	5.9	

根据教育负担率的定义,农户教育负担率超过 20%的比重高达 75.3%,处于普遍的负重状态。51.2%的家长认为,家教、补习、择校等主动追加教育投资是教育负重的首要因素,这种情形在 1、3 类地区教育负担率介于 20%~40%的农户中尤为突出。

表 7 医疗卫生服务满意度分析

地区	医疗卫生服务满意度					医疗认知			乡镇卫生院/村卫生所就诊率
	满意率	不满意原因				主动就医	小病不治	大病不治	
		医疗费用高	医疗技术差	就诊不方便	服务态度差				
全省	13.2	61.0	58.8	28.6	22.4	40.6	43.5	2.7	41.5/39.6
1类	16.8	68.8	56.8	24.0	19.2	49.6	42.4	2.4	42.7/33.9
2类	7.4	75.8	69.5	22.1	29.5	40.0	48.4	2.1	43.6/39.4
3类	14.7	52.9	56.5	31.7	23.0	35.3	42.8	2.2	39.1/42.0
4类	5.9	58.8	56.9	35.3	13.7	49.0	41.2	7.8	47.1/41.2

表 4 村务管理的满意度分析

地区	参与率	民主选举满意率	村务公开满意率	村干部工作满意率
1 类	60.0	46.7	46.0	38.4
2 类	44.7	45.2	36.2	30.9
3 类	49.3	52.6	45.3	39.6
4 类	58.8	63.3	39.2	30.9

6. 社会风气日趋良好,部分不良习气亟需引导

调查显示,农民对社会风气的满意率为 61.1%,1—4 类地区呈逐级递增趋势(见表 5)。在影响社会风气的因素中,“治安不稳定”比重最高,其中以 1、2 类地区尤为显著。讲求排场阔气、黄赌毒、封建迷信等不良风气影响面较广,尤其是对 3、4 类地区的影响正逐渐上升为最主要的社会问题,需要引起足够的重视。

平问题尤为重要和迫切。调查显示,农民对子女基础教育的满意率仅为 13.1%。其中,1、2 类地区对于教育质量的追求高于 3、4 类地区,而 3、4 类地区对于教育公平的渴求比 1、2 类地区更为强烈(见表 6)。

8. 医疗卫生服务体系不断健全,基层医疗服务效率有待提升

在初步建成的县乡村三级医疗卫生服务网和卫生管理体制基础上^[4],农民对医疗卫生服务的满意率仅为 13.2%(见表 7)。

在地区差异上,嘉兴、绍兴、舟山、湖州的满意率高,衢州、丽水、宁波、台州地区次之,杭州、温州、金华地区最低。受医疗习惯影响,农民应就医而未就医的比例为 59.4%,因医药费用放弃对大病治疗的比例为 2.7%。受医疗资源配置不均衡的影响,宁波、绍兴、舟山、温州 4 地的县级医疗负担偏重,基层医疗机构卫生服务利用率偏低。

对参合农户的调查显示,农户对新农合满意率为 43.6%,不满原因主要集中在:报销比例低(84.9%)、门诊报销少(59.1%)、报销手续繁(47.3%)、定点医院收费高(47.2%)、异地就诊报销难(22.3%)等问题;受地区经济实力和农民支付能

力等因素影响,1—4 类地区参合率、筹资水平及由其影响的住院受益率、门诊受益率差距较大^[5]。

9. 农村社会保障体系初步形成,社会保障能力总体偏弱

在当前农村的“大社保”体系建设中,以养老问题为例的调查,揭示了农村社保体系覆盖面窄、统筹层次低、支撑能力弱等典型问题。全省农民对养老现状满意率为 19.0%,养老保险参保者满意率为 79.8%。以新农保不参保原因调查为例,39.1%农民认为参保费用偏高;13.6%的农民认为月领养老金过低,难以保障基本生活(见表 8)。同样的情况也出现在农村最低生活保障中^[6]。

表 8 对养老现状与养老保险的满意度分析 %

地区	对养老现状满意率	养老预期					养老保险参与率与满意度分析			
		养老保险	个人储蓄	子女赡养	土地养老	商业保险	参与率	满意率	不参与原因	
									参保费用高	保障水平低
全省	19.0	45.2	35.0	24.0	5.5	0.9	52.6	79.8	39.1	13.6
1 类	22.4	64.0	28.8	11.2	4.0	0.8	68.5	85.1	37.5	22.5
2 类	18.1	56.4	30.9	18.1	2.1	3.2	60.6	87.1	47.4	10.5
3 类	18.3	34.5	37.1	31.3	5.8	0.7	47.5	64.4	31.4	13.6
4 类	15.7	36.6	43.5	26.9	13.5	0.8	21.6	90.9	60.0	7.5

10. 农村生态建设初显成效,农民满意率稳步提升

伴随着近年来对农业生产面源污染、农村工业化污染、人居环境污染的综合治理,农民对生态环境的满意率为 72.4%,呈稳步上升趋势。1—4 类地区满意率比重分别为 78.8%、77.6%、68.4%、68.3%,呈明显的梯度特征。

三、问题归纳与对策选择

数据统计与现状描述显示,尽管近年来浙江按照公共服务均等化原则,大力推进农村公共服务体系建设,努力构建广覆盖、多层次、多样化的农村公共服务供给格局,但受综合因素制约,农民对公共服务的总体及单项满意度并不高。其原因可以归咎为农村公共服务领域存在的总量相对不足、结构有待优化、地区均等化程度较低等难题。上述难题的破解有赖于农村公共服务投入机制、供给主体、供给结构、供给决策等多个领域的机制优化。

1. 完善投入机制,丰富多元供给主体,提升公共服务总量

调查显示,相对于农民的旺盛需求,14 项农村公共服务都不同程度地存在着总量不足的问题,这是导致农民满意率偏低的首要原因,因而,增加公共服务总量是提升农民满意度的重要对策。

在当前财政体制下,大部分农村公共服务供给的经费投入主要来自市县级政府的公共财政支出。对于 11 市地方财政收支统计显示,2003—2006 年,全省各市地财政总收入与总支出保持着同向变动,但是按照相对数计算,11 市中 6 市的财政支农的比重处于不断下降的趋势中,而且有的市降幅较大,如温州市从 6.8%下降到 4.4%^[7]。市级公共财政(支农部分)的不足直接造成了镇、村级公共支出债务。在温州市,截至 2006 年底,全市镇、村两级债务总额 32.6 亿元,乡镇债务、村级债务分别为 16.0 亿元和 16.6 亿元,折合每个乡镇、行政村平均负债 610.0 万元和 30.9 万元;从债务构成而言,乡镇和村级债务中用于本区域文化、教育、卫生、道路、计生、优抚等公共服务支出比例为 70.9%和 52.6%^[8]。究其原因,现行的分税制在削弱乡镇财政实力的同时,传统压力型体制又将过量的公共服务供给责任逐级转嫁到县(市)、乡镇和村级政府,导致了公共服务供给不足、镇村负债等一系列弊病。据此,提升公共服务总量的首要路径是优化公共财政投入机制和政府间责任分担机制。它包含以下两个要点:一是建立公共财政投入的长效增长机制,即按照存量适度调整、增量重点倾斜的原则,优化财政支出结构向农村公共服务领域的倾斜。与此同时,综合运用财政的转移支付手段,合理调整财政转移支付的地区分配结

构,尤其是增加 3、4 类地区份额,重点向县、乡级倾斜,提高基层政府公共服务供给能力。二是科学规范层级政府的权责关系,即根据受益、效率、能力等公认的原则,科学界定可操作的中央与省、市县、乡镇、村等各级政府之间的公共服务事权范围。针对多级政府共同承担、事权交叉的公共服务,应尽量由中央政府和上级政府承担更多的支出责任;在镇、村公共财政困难的情况下,解决基础教育质量与公平、基层医疗卫生、养老保险等强公益性公共服务供给困境的出路并不在于基层事权的收缩,而在于财政支出责任的上移^[9]。对于村委会供给职能的调查显示,以“一事一议”为形式的制度外筹资实际效能较为低下。因而,有关村委会的供给职责定位,应转为承担农村道路维护、水利设施维护、农村社会治安维护等“投劳

为主、投资为辅”的公共服务供给责任为宜。

在强调公共财政、政府供给的同时,市场、社会等多元主体的引入是提升公共服务总量的第二条路径。相关研究指出,民间投资与公共财政投入存在着双向因果关系,民间投资每增加 1 个百分点就可以带来 0.24 个百分点产出的增加^[10]。因此,可以充分利用浙江市场经济发达、民营资本雄厚的优势,在农业合作、路桥水电、交通运输、环境整治、文化服务等特定公共服务领域,采用政府委托、合同承包、政府补助、政府参股等方式,引入个体、私营等市场主体和第三部门、社区等社会主体共同参与公共服务供给,以缓解总量不足的难题。调查显示,农民能感知的公共服务多元化供给成分(表现为提及率)日益增多,揭示了未来公共服务输送的基本趋势(见表 9)。

表 9 农村公共服务社会化供给提及率 %

地区	多元化供给提及率	服务领域							
		农业设施	生活设施	农技信息	医疗卫生	劳动就业	养老保障	文化娱乐	生态保护
全省	33.3	10.2	10.9	11.3	19.5	7.3	9.5	13.8	10.7
1 类	28.8	5.6	7.2	9.6	16.8	7.2	11.2	14.4	10.4
2 类	30.9	7.4	11.7	10.7	19.1	8.5	12.8	18.1	9.6
3 类	37.8	13.3	11.9	11.2	21.9	7.6	7.9	13.7	12.2
4 类	26.9	9.6	13.5	17.3	13.5	3.8	7.7	5.8	5.8

在公共服务多元化供给的发展趋势中,对农民付费意愿的测评为多元化筹资提供了实践操作的路径启示。调查显示,农民愿意以付费方式来提升公共服务总量的优先顺序(前 5 项)依次为:义务教育、养老保险、医疗卫生、农技信息、农业设施。分地区而言,1—3 类地区对义务教育、养老保险的付费意愿较高;4 类地区的生产发展需求指向较为强烈,对农技信息、农业设施的付费意愿最强烈;医疗卫生服务是 1—4 类地区付费意愿强烈且同一性最高的公共服务项目。上述公共服务可作为多元化筹资改革的突破口和切入点。

2. 尊重农民需求意愿,优化供给结构,提升公共服务有效供给率

在资金投入总量有限的前提下,各项公共服务决策与供给应根据农民的需求强弱进行轻重缓急的秩序安排,以谋求最大化的有效供给率。但是反观浙江农村,在公共卫生、基础教育等领域“供给短缺”的同时,也存在道路设施、镇村建设等领域的“供给过剩”现象。调查显示,45.8%的农民认为,相较于“镇村医疗卫生”“养老保险”等农民需求强烈的公共服务,镇、村政府则更倾向于“达标公路”和“办公楼”

建设。在浙江温州,公路和办公楼的建设费用占据了前述镇、村公共债务总额的 70.6%和 89.7%;与此同时,镇、村机构运转费用比重也占 16.8%和 3.3%^[8]。上述公共资源配置的结构性失范的症结在于农民需求意愿的缺失。因此,基于农民需求意愿的公共服务位序结构是克服公共服务供给结构性失衡,提升有效供给率的突破口。调研基于农民的需求意愿(即要求农民基于需求意愿,对 14 项公共服务进行先后排序;依次赋予第 1—14 位序被选频次 1—14 分的加权值,统计各选项位序分数之和并求取平均分),形成了浙江农村公共服务需求位序结构(见表 10)。

对表 10 中“全省”一栏的平均分进行聚类分析,可将 14 项公共服务分为三个层次:第一层次是平均分介于 5~7 之间的义务教育、生活设施、医疗卫生、社会治安、养老保险;第二层次是平均分介于 8~10 之间的环境整治、最低保障、劳动就业、农业设施、农技信息、村务管理;第三层次是平均分介于 10~12 之间的金融信贷、文体娱乐、生态保护。农民对上述三个层次公共服务的需求意愿由强到弱,逐级递减。据此,基于农民需求意愿的公共服务供给应遵循以下策略:

表 10 浙江农村公共服务需求位序结构

选项	全省		1 类地区		2 类地区		3 类地区		4 类地区	
	平均分	排序	平均分	排序	平均分	排序	平均分	排序	平均分	排序
义务教育	5.89	1	6.24	3	5.83	1	5.55	1	6.96	5
生活设施	6.12	2	7.10	5	6.00	2	5.84	2	5.42	1
医疗卫生	6.21	3	6.47	4	6.27	3	5.91	3	6.90	4
社会治安	6.72	4	6.01	1	6.75	5	6.85	4	7.77	7
养老保险	6.81	5	6.08	2	6.56	4	7.13	5	7.37	6
环境整治	8.28	6	7.62	6	8.40	7	8.54	7	8.35	9
最低保障	8.42	7	8.56	7	7.75	6	8.51	6	8.69	10
劳动就业	8.79	8	8.93	8	9.24	11	8.77	8	7.79	8
农业设施	8.93	9	9.73	11	9.22	10	8.91	9	6.71	3
农技信息	9.12	10	9.22	10	9.16	9	9.63	11	6.42	2
村务管理	9.23	11	9.10	9	8.58	8	9.31	10	10.25	11
金融信贷	10.51	12	10.47	12	11.35	13	10.24	12	10.73	12
文体娱乐	10.72	13	11.32	13	10.81	12	10.26	13	11.31	13
生态保护	11.81	14	11.98	14	11.53	14	11.62	14	12.58	14

(1)立足全省,整合公共财政资源,突出供给重点。大力加强全省范围内的义务教育、生活设施、医疗卫生等公共服务供给,首先解决农民上学难、生活设施差、看病难等突出问题。它包含以下 3 个要点。

①改善农村义务教育。首先,应在巩固提高已有成果的基础上,以教育质量和教育公平为中心,全面实施义务教育经费保障机制改革,提高农村义务教育阶段生均公用经费标准,提升农村办学条件和水平,尤其是加大各级财政的转移支付力度,着力解决 3、4 类地区(尤其是贫困地区)教育基础薄弱问题;其次,统筹盘活城乡基础教育资源,探索城乡教师固定化流动等形式,推进优质教育资源在城乡、地区和校际之间的均衡配置,满足农民多层次的教育需求。

②改善农村生活基础设施。首先,完善城乡规划体系、科学编制农村社区建设规划,引导农村人口和生产要素簇状集聚,实现中心村镇公共设施的集约化供给;其次,统筹推进通村及联网公路、城乡客运公交、农村信息化和电气化等基础设施建设,因地制宜地完善农村社区服务设施体系建设;再次,持续推进以道路硬化、饮水安全、垃圾处理、污水治理、卫生改厕、村庄绿化为重点的村庄整治建设,提高农民对人居环境的满意度。

③改善医疗卫生服务。其核心是建立健全县乡村三级公共卫生和基本医疗服务体系。第一,建立财政对农村卫生投入的长效增长机制,推进乡镇社区卫生服务中心和站的标准化建设,尤其是改善 4 类地区医疗卫生设施和条件,解决农村就医不方便、医疗机构技术条件差的难题;第二,统筹城乡医疗卫生资源,完善县(市区)医院与乡镇及以下医疗机构

分级医疗和双向转诊机制,提高乡镇及以下医疗机构服务能力,引导农民合理利用医疗资源;第三,完善社区责任医生制度,强化医疗卫生服务作风建设,提高农民对社区卫生服务的信任度和满意度;第四,建立健全合理的医疗服务和药品价格形成机制,规范医疗机构和药品价格管理,减轻农民医疗负担。此外,针对新农合存在的问题,应从筹资增长机制、补偿方案、报销程序等流程入手,稳步提高筹资标准和财政补助标准,逐步优化补偿模式,简化审核报销程序,扩大受益面和提高保障水平。

(2)分层次,有重点地优化结构、提升质量。重点增加社会治安、养老保险、最低保障等公共服务;适当优化劳动就业、农业设施、农技信息、金融信贷等公共服务结构。它包含以下三个要点。

①完善农村社区治理机制。调查显示,农村社会管理中存在的政府动员率偏高、村民自治能力较弱等问题是形成基层治理成本偏高、效果不佳的重要原因。为此,各级政府应以基层民主建设和农民组织体系建设为基本思路,既主动建构农民民主参与的制度环境,加强农民参与和利益表达路径的建设,又积极开发农村内部组织资源,动员和引导微观组织体系主动参与乡村治理,变形式民主为实质民主,实现村委会委托管理向农民自主管理的转变。在此基础上,农村治安防控网络体系,“民主法制村”等建设才能取得更为显著的实效。

②健全以新农保为核心的社会化养老保障体系。其核心思路是,及时归纳当前杭州、嘉兴、宁波等新农保试点经验,采取个人缴费、集体补助、政府补贴相结合的办法,加快建立面向农业劳动者的养老保险制度,逐步提高保障标准;继续完善农村最低

生活保障制度和被征地农民基本生活保障制度,确保动态管理下的应保尽保,稳步提高补助水平;加快构建农村新型社会福利体系,完善农村老年服务体系 and 社区老年服务网络,以保障农民老有所养、老有所托。

③因地制宜地优化各项农村经济服务。其核心思路是,结合不同地区实际,区别对待农业设施、农业技术、生产资金、产品信息、劳动就业等各项农村经济服务。在 1—3 类地区,农村经济服务的重点应及时从农业基础设施类建设转向公共就业服务体系、农业社会化服务体系等软件建设;而在 4 类地区,农村经济服务一方面要继续夯实基础设施类建设,同时更要强化技能培训、务工培训等公共就业服务,保障和提高培训质量与效果,加快推进剩余劳动力的跨地区、跨行业转移。与此同时,通过加快农业经营机制创新,统筹提高各类地区农业技术服务、生产性金融信贷、农业规模与经济合作等服务的供给效率。

(3)立足眼前利益与长远利益的结合,统筹抓好文体娱乐、生态保护等公共服务供给。它包含以下 2 个要点。

①完善农村社区文化设施与服务体系建设。首先,通过农村文化建设专项资金、农村公共文化服务体系人均经费预算制度等形式,确保农村文化投入在各级财政支出中的比重和增幅,克服农村社区文化设施简陋、活动经费不足的难题;其次,统筹城乡文化资源,通过加强管理、人才培养、业务指导、送文化、“种文化”等方式,丰富农民人均文化资源总量,提升文化资源内涵与质量,提高文化服务活力。

②持续推进农村生态建设。针对当前工业化、城镇化的进程中出现的农业生产面源污染、农村工业化污染、人居环境污染等问题,以“生产、生活、生态”三生统筹理念为指导,持续推进生态农业促进计划、乡镇企业污染集中治理、农村聚居点环境整治等建设,不断改善农村生态环境。

(4)结合“1—4 类地区”栏,以地区差异性需求为依据,确定适应 1—4 类地区实际的公共服务投放策略。其核心思路是,总体把握好 1—4 类地区农民对公共服务需求层次从“保障型——生活型——生产型”逐级递退的态势;充分重视 1 类地区对 2、3 类地区需求变迁的先导功能;切实满足 4 类地区公共服务的生产发展需要。

3. 立足地区差异,优化供给策略,提升公共服务均等化水平

调查显示,浙江各市经济社会发展的不平衡,形成了县(市)级公共财政投入机制下各地区公共服务供给能力的差异。以变异系数(CV)为统计依据,2007 年浙江县(市)级一般预算支出中,教育、科学技术、文化体育、社会保障和就业、医疗卫生、环境保护等 6 项支出总额比重的均值为 45.0%,各县(市)之间变异系数为 0.11,处于相对均衡状态。但是,各县(市)人口基数差异造成了明显的人均 6 项支出总额差异($CV=0.24$)。在人均 6 项支出中,教育支出地区差异最小($CV=0.17$),社会保障与就业($CV=0.36$)、环境保护($CV=0.39$)、科学技术($CV=0.41$)次之,文化体育($CV=0.46$)、医疗卫生($CV=0.47$)的地区差异最大。分地区而言,1 类地区人均 6 项指标均高于全省均值,实际服务供给能力最强;2 类地区中的舟山、嘉兴高于全省均值,绍兴略低于全省均值,供给能力随之下降;3 类地区中的湖州、金华与均值持平,台州略低,温州人均 6 项指标均落后于全省均值,供给能力较弱。4 类地区中除衢州的文化体育、环境保护两项指标外,其他指标均低于全省均值,与绍兴、台州持平,实际服务供给能力最弱^[1]。

基于上述公共服务供给能力的地区性差异,结合 14 项公共服务对应的全省平均值和地区间差异(即地区平均值之间的变异系数),农村公共服务均等化供给应采用以下具有区别性的策略。

(1)全省平均值较高、地区差异相对较小的公共服务。这类公共服务主要体现在“农业设施优良率”“农业信息化率”“电、路、邮等生活基础设施”“义务教育普及率”“乡镇卫生院设置率”和“新农合参与率”等指标上。上述指标大多数都集中于基础设施领域,它们的全省平均值介于 67.3%~100%之间,地区之间变异系数小于 0.20。调查显示,该类公共服务供给总量较为充裕、地区均等化程度较高。对此,应从丰富内涵、提升质量的角度,进一步提高供给效率。

(2)全省平均值较高、地区差异相对较大的公共服务。这类公共服务主要体现在“乡镇中小学覆盖率”“乡镇养老院和综合文化站覆盖率”“村级(社区)卫生室与医生配置率”“改厕、改水、垃圾集中处理率”等指标上,它们的全省平均值介于 51.7%~78.4%之间,地区之间变异系数介于 0.25~0.47 之

间。其中,丽水、衢州、金华地区的全部指标,台州、温州地区的村级卫生室与医生配置率、垃圾集中处理率等指标居于全省后列,与嘉兴、宁波、湖州等先进地区差距显著,已成为了制约全省公共服务均等化供给的主要原因。对此,应通过布局调整、重点扶持等方式,对上述薄弱地区进行有针对性的强化和促进。

(3)全省平均值较低、地区差异相对较小的公共服务。这类公共服务主要体现在“乡镇专业市场服务覆盖率”“行政村环境整治率”“农村最低生活保障覆盖率”等指标上,它们的全省平均值介于1.7%~37.6%之间,地区之间变异系数介于0.23~0.38之间,处于供给的普遍贫困状态。对此,应在财政能力的基础上,从价值评估、序列安排的角度,以提升全省供给总量为主,兼顾地区差异控制,有层次、有阶段、分重点地推进。

(4)全省平均值较低、地区差异相对较大的公共服务。这类公共服务主要体现在“农民专业合作社覆盖率”“村级劳动保障机构覆盖率”“五星级‘民主法治村’比率”“村级农民文化组织覆盖率”“农村社会养老保险覆盖率”等指标上,它们的全省平均值介于0.6%~23.8%之间,地区之间变异系数介于0.39~0.65之间。其中,衢州、丽水、温州地区的全部指标均居于全省后列,与嘉兴、宁波、杭州、绍兴等相对先进地区差距显著,在很大程度上制约着全省

总量规模,并影响地区间协调发展。对此,应在科学制定供给序列的基础上,先适当控制地区差异、后逐步提升供给总量,稳步提高供给效率。

参 考 文 献

- [1] 马驰,张忠明.浙江农业信贷与农业总产值的相关性分析[J].福建论坛,2008(6):118-120.
- [2] 浙江省发展和改革委员会.2007年改革形势分析报告[J].浙江经济,2008(17):16-20.
- [3] 孟海宁,陈前虎,孙天钾.浙江农村公共设施建设有关问题探讨[J].上海城市规划,2008(2):12-14.
- [4] 沈家贤.改革开放30年浙江卫生事业发展回眸[J].浙江卫生,2008(21):6-7.
- [5] 浙江省统计研究与信息发布中心.关于农村新型合作医疗发展水平与区域差异研究[J].浙江经济参考,2008(9):12-16.
- [6] 浙江省统计研究与信息发布中心.浙江农村居民最低生活保障线的确定方法与标准研究[J].浙江经济参考,2009(2):12-18.
- [7] 温州市统计局.温州统计年鉴(2008)[M].北京:中国统计出版社,2009:36.
- [8] 温州市农办课题组.温州市乡村债务问题调研报告[J].温州农村探索,2007(4):26-33.
- [9] 孙晓莉.政府间公共服务事权配置的国际比较及对我国的启示[J].中国人民大学学报,2007(4):85-90.
- [10] 浙江省统计局.浙江省政府投资的经济发展效应[J].浙江统计,2009(2):20-22.
- [11] 浙江财政年鉴编辑委员会.浙江财政年鉴(2008)[M].北京:中华书局,2008:234-248.

Analysis on Satisfaction of Rural Public Service and its Countermeasures

——A Case Study in Zhejiang Province

ZHENG Wei-rong

(School of Humanity and Management, Wenzhou Medical College, Wenzhou, Zhejiang, 325035)

Abstract Based on investigating farmers in areas with different living standards in Zhejiang province, this paper analyzes farmers' satisfaction for 14 public services and then points out some problems in rural public services, such as shortage in total quantity, imperfect structure and low equality among regions. This paper also reveals reasons for these problems. Based on the above analysis, this paper puts forward the countermeasures, such as perfect investing mechanism, enhance the plural supply subjects, increase the total quantity of public service, respect farmers' willingness; optimize supply structure, improve the effective supply ratio and optimize supply strategy so as to improve equality of public service established in regional differences.

Key words rural public service; satisfaction; countermeasures; Zhejiang Province

(责任编辑:刘少雷)