

基于多地调研的我国村级公共服务平台建设问题研究

王植¹, 陈进², 张凯³ (1.北京市农林科学院农业信息与经济研究所, 北京 100097; 2.亿利首建生态科技有限公司, 北京 100083; 3.农业农村部环境保护科研监测所, 天津 300191)

摘要 在城乡基本公共服务供给严重不平衡的大背景下, 村级公共服务平台成为促进城乡基本公共服务均等化、缩小城乡差距、加快推进乡村振兴战略实施的重要途径。在各级政府的大力支持下, 村级公共服务平台建设稳步推进, 取得较为显著的成效。但也面临一些现实困境, 主要表现在: 统筹规划、顶层设计不够; 缺乏社会资金支撑; 智能化、信息化程度尚需提升; 基层人员配备有限等。针对上述困难, 基于全国多省市的调查研究, 重点围绕体制机制建设, 文章从统筹协调、监督管理、运行维护、资金投入等多方面提出有益可行的对策建议。

关键词 村级公共服务平台; 公共服务供给; 公共服务均等化; 乡村治理

中图分类号 D422.6 文献标识码 A

文章编号 0517-6611(2020)08-0251-03

doi: 10.3969/j.issn.0517-6611.2020.08.064



开放科学(资源服务)标识码(OSID):

Research on the Construction of Village-level Public Service Platform in China Based on Multi-site Investigation

WANG Zhi¹, CHEN Jin², ZHANG Kai³ (1. Institute of Agricultural Information and Economics, Beijing Academy of Agricultural and Forestry Sciences, Beijing 100097; 2. Yili Shoujian Ecological Technology Co., Ltd., Beijing 100083; 3. Environmental Protection Research and Monitoring Institute, Ministry of Agriculture and Rural, Tianjin 300191)

Abstract Under the background of serious imbalance in the supply of basic public services in urban and rural areas, the village-level public service platform has become an important way to promote the equalization of basic public services in urban and rural areas, narrow the gap between urban and rural areas, and accelerate the implementation of the rural revitalization strategy. With the strong support of governments at all levels, the construction of the village-level public service platform has steadily advanced and achieved remarkable results. However, it also faces real dilemmas, mainly in the following aspects: overall planning, top-level design is not enough; lack of social capital support; the level of intelligence and information needs to be improved; and grassroots staff are limited. In view of the above difficulties, based on the investigation and research of many provinces and cities across the country, the focus is on the construction of institutional mechanisms. The article proposes feasible countermeasures from the aspects of overall coordination, supervision and management, operation and maintenance, and capital investment.

Key words Village-level public service platform; Public service supply; Equalization of public services; Rural governance

近年来,农村公共服务体系总体上取得了较大成绩,但是公共服务的非均衡状态依然未能得到根本性的改变,表现在农村地区公共服务需求的全面快速增长与公共服务不到位、基本公共服务短缺之间的突出矛盾,增加农村公共服务供给是解决这个矛盾的根本途径^[1-3]。村级公共服务平台建设是提高公共服务水平的重要途径,它承载着基层社会管理和服务功能,适应当前社会转型发展趋势的基本要求^[3-4]。村级公共服务平台一方面是国家治理能力和服务有效延伸到基层的重要通道,另一方面是方便居民生活,提高居民生活水平的重要保障,对促进居民安居乐业十分重要^[3-6]。

笔者通过实地调研浙江、江苏、广东、四川、北京等省市,并对全国 230 余个农村固定观察点的调查数据进行分析,一窥村级公共服务平台建设的突出困境,分析其成因,重点围绕体制机制建设寻求突破改善之道。

1 村级公共服务平台建设现状

2004 年启动的第二阶段“村村通工程”^[7]和 2007 年实施的“乡乡有网站工程”^[8]使得我国 99.7% 的行政村和 92.4% 的自然村接通电话,湖南、西藏、新疆、甘肃、宁夏、安徽、青海、贵州和陕西等省、自治区开展农村公共服务电子化数据库建设

和服务平台打造,建成 1 600 多个乡镇政府网站^[9-11]。这两项工程为我国村级公共服务平台的发展打下了良好基础。随着基层农村公共服务中心建设速度的不断加快,在一些经济条件较好的地区,村级公共服务中心的辐射面已相当广。

2016 年,浙江省首次提出“最多跑一次”改革,“一窗受理、集成服务、一次办结”的服务模式创新成为村级公共服务平台建设的标杆,延伸出的“一网通办”“一证通办”成为我国目前农村公共服务平台建设的主流方向^[12-13]。此后,广东省构建“线上+线下”综合平台^[14],广西自治区创新“1+6+N”服务模式^[15],湖南省打造多功能为一体的“生活家”^[16]。各地在村级公共服务平台建设方面的实践探索,为我国农村公共服务体系的构建提供了现实基础和宝贵经验^[17-21]。当前我国村级公共服务平台建设,多数为在整合所有涉农站所的基础上打造“智慧党建”或“农村电子商务信息化平台”的升级版^[22-23]。而且,各地名称不同,如村级公共服务中心、村级综合服务平台、便民综合服务站等,但宗旨和目标一致,即使村民可享受“一站式”办理、“一条龙”服务,为村民提供公平、优质、高效的服务,解决联系群众、服务群众“最后一公里”的问题。

总体来说,北京、上海、广州、深圳等一线城市,以及地处东部、北部和南部的经济发达地区,凭借资源的聚集优势在村级公共服务平台建设上投入相对充足,在硬件设施和场地建设方面成果明显,且形成了推广规模^[23-26]。西南部地区、

基金项目 农业农村部软科学课题(2018SH013, 2018SH016, N2019190-068)。
作者简介 王植(1980—),女,辽宁沈阳人,副研究员,博士,从事农村社会事业、新农村建设和农业农村产业发展研究。
收稿日期 2019-09-09

贫困地区民族自治县村、边境县村受限于经济发展水平等因素,地方农村公共服务平台建设较少,部分“盆景式”村级服务平台试点,受众人群较少,缺少推广的资金和动力^[10,22,26-27]。整体来看,村级公共服务平台的建设和完善,使得农民办事难的问题得到了很大缓解,取得了诸多成效,获得了农民的信任与较高的满意度^[28]。但是,受管理、机制、系统、观念等方面因素的影响,全国范围内尚未形成对村级公共服务平台建设的统一标准与制度,村级公共服务平台建设仍不可避免存在一系列问题。

2 村级公共服务平台建设的现实困境

2.1 顶层设计存在缺失,缺乏有效统筹与规划 随着农村物质生活水平的提高,广大农民群众对改善生产生活生态条件的需求越来越迫切,对建设美好家园、过上更加幸福生活的要求越来越高。由于各地区网上政务服务平台多为分头建设,地区差异较大,服务事项需求地域差异也较大,在办事服务信息的标准化、精细度和便利性方面仍需进一步加强^[28-29]。地方网站建设不规范,规范标准尚未统一,线上线下联通不畅,信息难以共享等问题已逐步显现,一体化网上政务服务平台建设缺乏有效统筹^[28-29]。同时,部分村级公共服务平台存在职能设计不清的问题。单纯依靠“摸着石头过河”的局限性已经凸显,需要通过进一步完善顶层设计和强化统筹协调,破解制约“互联网+政务服务”持续发展的全局性、基础性、关键性的“难点”和“痛点”问题。一些地方管理层将村级公共服务平台理解成一个无所不能、无所不包的东西,试图让平台设立足够多的机构、承载足够多的职能,能够容纳村庄一切公共服务^[31]。但是,根据多数地区的实践,从资源配置、服务成本、服务效率等角度考虑,泛功能化的村级公共服务平台并非为最优的选择^[30]。实际上,就不同地域农村地区对公共服务供给服务内容的满意程度和需求愿望以及村庄公共资源而言,村集体无力承担这样一个平台的建设、管理和维护成本;村民也不需要一个无所不包、设计复杂的平台。

2.2 缺乏社会资金支持,平台运营负担过重 农村公共服务平台建设的核心关键在于经费的有力保障。从服务平台早期的策划定位、规划设计、设备选型,到施工建设以及后期的运营管理、维护管理,都离不开资金的支持。经济保障是平台的首要保障,经费不足会弱化农村公共服务平台功能的使用。据调查,绝大多数已建成的村级公共服务平台,政府每年用于公共服务的支出补助都较少,能用到村级公共服务平台建设的补助则更少,平均每个村在 0.8 万~4 万元不等。根据笔者在浙江和广东 27 个村的走访调查,平均每个村级服务平台建成后所产生的耗能、办公用品、人员工资补贴、日常维护等运转以及通信等每年花费在 10~13 万元左右,单纯依靠上级财政拨款远远解决不了资金缺口。当前用于村级公共服务平台的建设资金来源渠道相对单一,缺乏规范有序、整体衔接的社会资金投入运行机制。

2.3 数据整合进展缓慢,智慧程度尚需提升 全国有 32 个地区相继成立了数据管理运维机构,但是由于“互联网+政务

服务”的整体推进,涉及到行政体制、法律法规、电子政务、信息公开、技术保障等部门的协同配合,尚未实现统一分类、统一元数据、统一数据格式、统一调用、统一监管的政务信息数据库,电子政务实际操作难度很大^[19-20,22]。特别是电子证照、电子印章、身份认证、数据交换、统一支付等领域,仍无法满足当前电子政务网上办公的需要。有些部门数据还不完全电子化,如涉及婚姻信息、出生医学证明、资格资质类证明等数据还有存储不完整,错误信息较多的现象。信息共享方面的不对称,造成使用频率较高的一些重要数据信息尚未实现信息共享,而且跨区域、跨业务、跨部门的信息共享红利尚未得到充分释放,制约了政府协同服务水平和效率的提升。

2.4 基层人员配备有限,服务队伍有待优化 随着经济的快速增长,城市化的进程越来越快,进城务工的农民工已经达到相当规模,且以青壮年为主,农村留守人口老龄化趋势严重,留守人员的文化水平相对较低,受教育程度普遍不高,因此,农村基层服务管理队伍从年龄到专业化水平都出现严重断档。例如笔者在广东走访的 11 个村级服务站,80%以上的平台服务精英年龄超过 45 岁,有些村级公共服务平台是由村干部交叉担任,且年龄已经接近退休。服务队伍的素质与质量直接影响到村级公共服务平台发挥的作用。

3 村级公共服务平台建设问题的成因分析

通过调查分析可以发现,导致上述问题的原因是多方面的,其中主要原因如下。

3.1 缺乏适当的管理规划 村级公共服务平台的核心在于“建用并举”。然而,一些基层重建设、轻管理,对农村公共事业发展建设的长期性、复杂性、艰巨性认识不足。只注重形式上的机构场所和硬件设施建设,严重忽视了建成后的运作和管理,特别是基层工作人员素质的培养和管理。村级公共服务平台的制度设计缺乏统筹规划,缺少目标责任制、绩效考核等当前相对刚性的考核,特别是缺乏长效机制,会使农村公共服务平台的后续发展受到影响。

3.2 缺少多元的投入机制 农村公共服务资金逐步增长是必然趋势,但是政府不应应对所有的农村公共服务买单。需要借助搭建村级公共服务平台的机会,撬动民间社会资本,建立起多元化服务机制,让农村公共服务的财政资金发挥应有的作用。同时,农民也有责任和义务为村级公共服务平台建设投入资源、贡献力量。

3.3 缺乏全面的服务意识和理念 长期以来,在“自上而下”政策路径下,政策的制定和执行基本都是按照政策制定者的观念和偏好进行贯彻落实。由于村民对村级公共服务产品的需求具有较强的异质性和排他性,不同地区的农民对公共服务产品的需求量、方向以及结构都有明显的不同。由于需求表达机制的缺失,村民的需求和偏好并没有充分反馈给政府,村民需求的优先顺序和标准、建设项目、设施布局和建设时序与服务平台的建设内容存在偏差。

3.4 急需高效的档案管理 信息化档案是村级公共服务平台的重要载体和基础内容。由各系统牵头对各自条线的纸质公共数据档案进行电子化,是进一步加强平台数据接口建

设工作、消除“信息孤岛”现象、提升政府治理能力与服务效率的基础性工作。目前,各级管理部门的档案数字化、信息化过程中带来的工作人员缺乏档案意识、业务素质偏低,实物档案拆装的损害、扫描和挂接的质量参差不齐,电子档案的保存与安全等矛盾问题也日益突出,影响了平台数据的存储完整性、准确率和更新速度。

4 完善村级公共服务平台建设的破解之道

加强村级综合公共服务平台建设,关键是按照规范化和标准化建设的要求,以优化服务、方便群众、提高效能为目标,统筹推进和拓展农村公共服务领域,整合人力、物力、财力,落实均等化目标,实现有效服务、高效服务。针对存在的问题,重点围绕体制机制建设提出如下对策建议。

4.1 建立统筹协调机制 一是强化规划统筹。编制《村级公共服务平台统筹发展规划》,提出完善村级公共服务平台的总体思路、基本原则、发展目标、重点任务和政策措施。省级政府落实统筹推进区域内村级基本公共服务平台建设职责,制定专项建设规划;市县提高自我保障能力,强化政策执行职责,制定具体实施方案。二是推进资源统筹。按照“共建、共享、共用”的原则,推动土地、设施、资金等资源的有效整合。充分利用闲置、分散的集体公共用房和服务设施,鼓励通过整合、置换或转变用途等方式,将闲置、分散的农村集体公共用房和服务设施改造用于平台建设。三是探索数据统筹。由强势部门和一把手牵头,推进政府各部门间的资源共享与整合,构建市镇村三级高速互联的共享数据“一张网”。四是促进服务统筹。结合全国农村综合改革标准化试点工作,根据办事窗口的实际需求,打破系统间的条条框框,合理制定组织规程和基本制度以及工作流程,从机构组织、软硬件设施、内部配套建设上推进标准化、规范化建设,达到井然有序、协调高效的目的。

4.2 创新监督管理机制 一是建立民主监督制度。进一步健全完善村民议事制度、村民代表会议制度、服务质量管控制度,规定公共服务设施建设必须广泛听取农民群众意见,建设方案交村民代表会议讨论通过后方可实施。二是畅通社区参与渠道。可以学习江苏如皋党建引领模式,通过按适当比例组成的村民代表议事会,讨论研究有关公共服务中心的重大事项,协商涉及到村民利益的重要工作。加强政府与服务平台、社会组织与服务平台、村民个人与服务平台之间的沟通与联系,不断完善各方沟通机制。三是建立责任追究机制。在地方资信人士中聘请监督员,广泛而有力地监督指导服务平台建设及工作人员履职情况。对服务平台建设中发现的问题,依法依规予以处理。

4.3 完善运行维护机制 一是创新人员选聘方式。指导村级组织采取公开选聘形式,择优聘用管护队伍和服务人员,定人定岗定责定酬,建设专职队伍。加强政策引导,完善激励机制,吸引更多专业技术和服务管理人才扎根基层服务农村。二是加强人员教育培训。可以学习山东青岛多层服务模式,加强窗口工作人员队伍建设,探索政府购买服务的企业管理模式,对业务知识、操作技能、服务礼仪等进行重点

培训。着力打造素质过硬、进取心强的窗口服务队伍,更好地为广大农民群众提供优质的政务服务。三是探索多元服务模式。根据社区居民的实际需求提供基本公共服务外,积极拓展邮政、通信、金融、保险等经营性服务。也可以通过合同外包、合约出租等形式委托社会有关团体和服务公司承接公共服务平台的运行维护任务。四是健全运行保障机制。按照“县统、乡管、村用”的原则,推动地方建立健全乡镇政府负责、村民自治、社会组织参与的运行机制,切实提高设施利用效率。

4.4 畅通信息反馈机制 一是定期开展调研工作。通过梳理农民生产生活中的主要需求,结合各项政府职能,在拓展民生服务、公益服务和市场化服务等方面的内容的同时,能够对平台服务事项进行动态调整,改进服务方式,提高服务效率。二是拓宽群众诉求表达渠道。可以学习浙江诸暨的通办模式,整合利用各种网络信箱、热线电话等诉求载体,使基层群众真正做到“有话说、有话说、有话敢说、有话愿说”。三是充分利用多种信息渠道。结合第一书记、结对帮扶等工作,以“公众参与”为立足点,广泛收集和全面了解农民对平台服务的诉求,并对各类需求进行合理评估与及时反馈,切实满足农村农户的多元化需求,调动他们参与村级公共服务中心建设的热情。

4.5 创新资金投入机制 建立健全公共财政、村级组织、社会力量对平台建设发展的多元投入机制,逐步提高基本公共服务支出所占比重。发挥政府投资带动作用,通过以奖代补、先建后补、以物抵资等多种方式以及捐助、共建、投资等多种形式,鼓励引导社会资源投入,支持平台建设,弥补资金不足。必须从市场经济角度和公共财政框架角度,涉及基本公共服务、社会事务服务、行业管理与协调事项、技术服务事项、政府履职所需辅助性和技术性服务,通过购买服务的方式保障基本公共服务。同时,鼓励各地研究建立适应投入资金逐年增长的长效保障机制,防止已建成的村级公共服务平台因缺少资金运营维护管理而难以充分发挥作用。

4.6 构建考评激励机制 一是完善服务评价制度。建立公平、公开、公正的公共服务平台评价体系,选取居民参与率、服务设施利用率、供需结构匹配性、服务及时性等科学、可量化的评价指标,对服务平台的供给效率进行全面、准确的评估。二是实施人员考核制度。推行公开考试、择优录用、动态管理的办法,量化工作目标和任务,因地制宜对平台服务人员进行绩效考核,并推动月考评和年度考评相结合,补贴与工作绩效相结合,鼓励服务人员多劳多得。三是健全人员激励机制。建立合理的待遇增长机制,保证服务人员的基本工资不低于一般干部水平,实现其报酬与城乡居民收入同步增长。

参考文献

- [1] 方堃.当代中国新型农村公共服务体系研究[M].北京:中国社会科学出版社,2010.
- [2] 陈有方,孙国贵,汤成国.发展村级集体经济建设农村基本公共服务平台[J].江苏农村经济,2013(8):29-32.
- [3] 蔡雅芸.完善新型农村社区公共服务平台建设的路径研究[D].青岛:青岛大学,2018.

开始讲授“淀粉糊化和老化”的概念之前,先向学生提出“刚蒸熟的馒头和放置一个晚上的馒头在口感上会发生什么变化”的问题,引导学生去思考,从而引出淀粉糊化和老化的概念,并让学生结合实际现象总结这两者变化的区别与联系,最后老师做进一步指导与补充。这种“启发式的教学”不仅能够引导学生主动思考问题,达到教与学的互动,而且在潜移默化中还能提高学生发现问题、研究问题和解决问题的能力,从而促进学生的全面发展^[13]。

3 结语

21 世纪是信息时代,知识产业在国民经济中的比重不断加强,为适应未来知识经济时代和高等教育发展对人才的要求,培养更多高素质的食品人才,作为一名高校教师,要立足教学改革的前沿,紧跟时代步伐,树立正确的教学观念,坚持新课程改革所倡导的“以生为本”的理念,在教学实践中不断总结和及时更新自己的教育理念,努力营造出一个符合学生身心全面发展特点的学习环境,以促进学生健康、全面发展。相信随着《食品化学》课程教学体系改革与实践的不断深入,该课程必将在食品学科专业创新应用型人才的培养方面发挥更大的作用。

(上接第 253 页)

- [4] 林万龙.中国农村社区公共产品供给制度变迁研究[M].北京:中国财政经济出版社,2003.
- [5] 刘金凤.我国村民自治的发展、问题与对策[J].沈阳农业大学学报(社会科学版),2012,14(5):529-531.
- [6] 王威.统筹建设农村综合服务平台 增强农村社会治理能力[J].社会治理,2015(1):124-127.
- [7] 广播电视村村通工程[EB/OL].[2019-05-04].<https://baike.so.com/doc/6704720-6918693.html>.
- [8] 全国 1/4 省市已加入“乡乡有网站”工程[EB/OL].(2018-05-05)[2019-05-04].<http://www.pccpop.com/article/290804.shtml>.
- [9] 王景新,郭海霞.村落公共产品供给机制的历史演变与当代创新[J].农业经济问题,2018(8):71-81.
- [10] 陈凤荣,赵兴泉,王景新.村域发展管理研究[M].北京:中国社会科学出版社,2011.
- [11] 侯建新.2018《中国互联网发展状况统计报告》出炉[EB/OL].(2019-02-28)[2019-05-04].<http://finance.sina.com.cn/roll/2019-02-28/doc-ihrfqzka9972239.shtml>.
- [12] 朱春奎,黄安胜.为全球公共管理改革贡献中国方案——评《“最多跑一次”改革:浙江经验,中国方案》[J].浙江社会科学,2019(8):150-154.
- [13] 何增科.地方政府创新的微观机理分析——浙江省“最多跑一次”改革案例研究[J].理论与改革,2018(5):134-141.
- [14] 何琳,李红,廖东声.广东专业镇公共服务平台创新:服务超市构建与政策设计[J].中国市场,2014(37):167-169.
- [15] 李硕,王惠琴.新时代基本公共服务均等化路径优化研究:以广西为例[J].陕西行政学院学报,2018,32(3):9-14.
- [16] 陈彦希.湖南省农村公共服务满意情况的调查研究[D].长沙:湖南大

参考文献

- [1] 阙建全,谢笔钧.食品化学[M].北京:中国农业大学出版社,2016:1-10.
- [2] 刘邻渭.浅谈食品化学[J].化学通报,2009(12):1136-1141.
- [3] 缪铭,江波.《食品化学》课程的教学体系改革与实践初探[J].中国科技信息,2010(3):225-226.
- [4] 王志兵,邱芳萍,彭悦.对食品化学课程教学改革的思考[J].长春工业大学学报(高教研究版),2010,31(2):84-86.
- [5] 邵秀芝,王存芳.食品化学课程创新教学模式的探索[J].安徽农业科学,2012,40(33):16320,16324.
- [6] 李春海,周如金,张玲,等.PBL 教学法在《食品化学》教学中的应用[J].考试周刊,2010(21):204.
- [7] 孙军涛.应用型本科食品化学教学改革研究[J].广州化工,2014,42(5):182-184.
- [8] 李利,丁保森.提高《食品化学》理论教学效果的探讨[J].山东工业技术,2015(6):259.
- [9] 毕文.对高职院校食品化学课程教学改革的思考[J].甘肃科技,2011(8):184-149.
- [10] 邓源喜,王家良,许晖,等问题驱动法在食品营养与卫生学教学中的探讨[J].广州化工,2014(23):218-219.
- [11] 董泽芳.“以生为本”是大学办学的第一理念[J].中国高等教育,2002(12):30-31.
- [12] 刘卫华,王向红,张庆松,等.采用多元化教学方式 培养创新型人才——“食品化学”课程教学改革实践[J].河北农业大学学报(农林教育版),2016,18(4):51-54.
- [13] 周爱梅,刘欣,刘晓娟,等.食品化学课程教学改革的探讨[J].农产品加工(学刊),2014(21):86-88.

- 学,2017.
- [17] 张晗.新农村建设中的公共服务需求与发展对策:基于对河南省新农村(社区)的调查[J].农业经济,2014(7):65-66.
- [18] 李志勤.农村商贸流通中电商产业扶贫研究:基于四川省国家级电子商务进农村示范县建设项目分析[J].中国商论,2019(14):1-3.
- [19] 福建省农村工作研究中心课题组,吴昀.农村综合服务平台与能力建设亟待加强[J].福建农业,2016(12):27-28.
- [20] 朱宜华.搭建公共服务综合平台 打通联系服务群众“最后一公里”[J].广东经济,2016(6):47-49.
- [21] 吴青青.“村公资金”与农村社会福利发展研究:基于四川省成都市万春镇的调研分析[J].财政监督,2018(16):78-83.
- [22] 黄孜颖,孙安.基于乡村治理视角下的村级服务综合体建设探讨[J].福建农业,2017(21):13-14.
- [23] 胡琴.村级公共服务中心建设研究:以上海市宝山区为例[J].上海农村经济,2014(5):7-10.
- [24] 李嘉伟.晋江市农村社区公共服务中心运行问题与对策研究[D].泉州:华侨大学,2017.
- [25] 张英洪.北京市城乡基本公共服务问题研究[M].北京:社会科学文献出版社,2014.
- [26] 王景新,郭海霞.村落公共产品供给机制的历史演变与当代创新[J].农业经济问题,2018(8):71-81.
- [27] 徐小青.中国农村公共服务[M].北京:中国发展出版社,2002.
- [28] 张社霞.论村级集体经济发展和农村公共服务建设[J].中国农业会计,2018(9):18-20.
- [29] 综合平台:推进社会管理体制创新[J].中国建设信息,2015(09):42-45.
- [30] 陈义媛.公共品供给与村民的动员机制[J].华南农业大学学报(社会科学版),2019,18(4):101-110.