

建设服务型政府的理论思考和实践经验

——诸城推行农村社区化服务之考察

王青云¹ 李成贵²

(1. 中国人民大学 马克思主义学院, 北京 100872; 2. 中国社会科学院 农村发展研究所, 北京 100732)

摘要: 2007年以来, 山东诸城开始着力加强农村公共服务和社会建设, 全市把原有的 1200多个村庄规划建设成为 208个农村社区及社区服务中心, 每个社区服务中心一般设医疗卫生、社区警务、社会保障、计划生育、灾害应急服务、文化体育、社区环卫、社区志愿者等八个服务站(室)和一处慈善超市、一个办事服务厅, 为农民群众提供“一揽子”服务, 形成了“二公里服务圈”, 实现了基本公共服务对全市村庄的全覆盖, 极大地方便了农民的生产和生活。这一做法, 在新农村建设和城乡统筹发展中具有重要的现实意义。

关键词: 公共品; 社区建设; 诸城

中图分类号: F323.89 **文献标识码:** A **文章编号:** 0257-0246(2010)01-0056-08

建设服务型政府, 是我国落实科学发展观和建设和谐社会的必然要求和重要内容。近年来, 山东省诸城市在全市范围内普遍推行农村社区化服务, 明显地转变了政府职能, 对加快推进社会主义新农村建设, 统筹城乡经济社会协调发展, 推进城乡公共服务基本均等化, 都起到积极的促进作用, 得到了政府和社会的普遍赞誉, 特别是受到当地农民的由衷欢迎。

一、建设服务型政府的普遍经验

世界银行以《变革世界中的政府》为题, 专门研究了现代经济条件下政府的作用。^①该报告认为, “有五项目基础性服务处于每个政府使命的核心地位, 如果这五项任务完不成, 就不可能取得可持续发展”。这五项目基础性任务, 一是建立法律基础; 二是保持非扭曲性的政策环境, 包括宏观经济的稳定; 三是投资于基本的社会服务与基础设施; 四是保护承受力差的阶层; 五是保护环境。这一论述比较准确地说明了政府在现代社会所肩负的多重使命。在西方, 面对复杂的社会矛盾和利益关系, 不少思想家和政治家对政府的职能和作用进行了大量的探索。早在 17 世纪, 英国哲学家霍布斯、洛克就专门研究了国家的起源, 提出了社会契约论; 18 世纪法国的卢梭提出了人民主权论。20 世纪, 罗尔斯在其著名的《正义论》中则提出, 正义是社会制度的基础, 是“社会制度的首要价值”, 政府应该保证“最少受惠者的最大利益”。^②

其实, 在政府职能上, 核心问题是如何看待政府的权力和义务; 如何对待自由市场竞争和政府干预的关系; 如何平衡政治、经济以及社会之间的关系, 实现协同治理和协调发展。从现代西方政治思

作者简介: 王青云, 中国人民大学马克思主义学院博士生, 专业方向: “三农”问题; 李成贵, 中国社会科学院农村发展研究所农村政策研究室主任, 研究员, 研究方向: 农村发展理论和政策。

^① 世界银行:《1997年世界发展报告: 变革世界中的政府》, 蔡秋生译, 北京: 中国财政经济出版社, 1997年。

^② 约翰·罗尔斯:《正义论》, 何怀宏等译, 北京: 中国社会科学出版社, 1988年。

潮看，无论是新自由主义，还是新保守主义，抑或民主社会主义，都把重点或落脚点放在应该采取何种经济和政治政策来解决社会经济、政治矛盾上来。最突出的是，在以“从摇篮到坟墓”的福利政策而闻名的瑞典，社会福利已扩大到全国各个阶层，覆盖人生的全过程。其社会福利种类繁多，诸如父母保险、儿童福利、医疗保险、失业补助、基本养老金、补充退休金、劳动保险、残疾人补助、社会救济等等，几乎无所不包。它在推动经济发展和社会进步、缓和社会矛盾、维护社会稳定、提高劳动人民生活水平等方面所起的积极作用，是不争的事实。

提到政府职能问题，不能不提“第三条道路”。第三条道路是英国工党、法国社会党、德国社会民主党、美国民主党及其领导人为解决当前资本主义世界面临的新问题而提出的一种新政治理论，其根本点就是要走一条既超越国家干预的老左派理论，又超越放任主义的“新右派”理论，寻找一种介于自由放任主义和福利国家之间的中间道路，就是说，要在新自由主义和新保守主义之间走出一条新的中间道路来。布莱尔指出，保守党为“市场这只看不见的手大唱赞歌”，认为它“为普天下的人们带来了平等和繁荣，像‘财富瀑布’一样一代一代倾泻而下”，“这真是一出政治荒谬剧”。他说，“我们力求实现的目标是建立一个社会：在这个社会里，每个人都能充分发挥才干，财富、权利和机会掌握在多数而不是少数人手里。”布莱尔执政期间，不断下放权力，改革公共服务体系，促进第三产业发展，其措施包括：（1）推动公共医疗保障体系等多项公共部门改革，为英国国民健康体系计划注入新的投资，给病人更多选择，给医院更多自由。（2）改善交通运输状况，解决运营管理不善、劳资关系紧张、事故增多等问题，整顿私营铁路。（3）支持第三产业，近10年来，英国社会职业结构发生了明显变化，包括医疗卫生、文化教育和社会福利在内的公共服务业占英国经济的70%。^①

与布莱尔遥相呼应的是，克林顿也多次指出，那种认为政府靠边站，市场就能解决问题的观点是不对的。比如，他曾讲，“市场确实是了不起的，然而市场（特别是全球经济中）并不能给予我们安全的街道、清洁的环境、平等的教育机会、贫穷婴孩的健康孕育以及健康而可靠的晚年”^②。

此外，从理论上讲，伦敦经济学院前院长、《第三条道路》作者吉登斯在其新作《超越左与右：激进政治的未来》一书中指出，世界变化使传统分析已经过时，只有超越“左右对立”、“发展与正义”、平衡“权利与义务”的第三条道路才能有变革与创新，适应新的时代。^③

考察现代西方政治思潮，可以发现，尽管他们扮演了“资本主义病榻旁的医生”的角色，其目的是为资产阶级和资本主义制度服务，但都从不同的角度触摸到了资本主义基本矛盾病状的一些表现，主张通过改良的方式来调和、缓解社会不公正现象，解决自由市场经济带来的盲目性和社会收入分配两极分化加剧的矛盾，缓和社会利益冲突和矛盾。其中，强化和改善政府的服务职能，被公认为是走出市场原教旨主义面临的困境和失败命运的重要选择。他们认为，提高公共服务和公共利益，是体现政府行为价值观念的行政伦理。综观当今西方国家，尽管它们在公共服务领域引入市场机制，但并不意味着政府责任的弱化，而是对政府公共服务投入方式的合理定位；在公共服务供给多元化的格局下，政府仍然是最后责任人。

二、建设服务型政府是深化改革的要义和急务

1. 从管制到服务

经过30年的改革，我国已确立了社会主义市场经济体制的框架，市场成为主导资源配置的基本手段，此种从计划到市场的根本性转变，带来了经济的持续快速增长和整个国家的迅速崛起。但市场

① 阮宗泽：《第三条道路与新英国》，北京：东方出版社，2001年。

② 克林顿：《在希望和历史之间——迎接21世纪对美国的挑战》，金灿荣译，海口：海南出版社，1997年，第14页。

③ 吉登斯：《超越左与右：激进政治的未来》，李惠斌、杨雪冬译，北京：社会科学文献出版社，2009年。

机制在财富分配上还存在着功能性缺陷,它在生产要素之间分配财富的机制无法消除分配中的不公正、两极分化,不能保证全体居民共享发展的成果,会使一部分居民处于相对恶化的经济处境中,并且这种不平衡现象经常超出社会接受的限度,偏离人类文明发展的主题。可以说,起点不公平和过度竞争带有一种“强者杀人,弱者自杀”的特性;市场可以带来经济增长,带来效率,却不能自动地带来正义和公平以及经济社会的均衡发展。那种市场崇拜和经济至上是过时的和庸俗的,也是危险的,是无法构建和谐社会的。

所以,建设现代国家,构建和谐社会,政府必须肩负起全面的调控和服务职能,矫正和弥补市场机制的失灵和偏差,不仅要代表先进生产力和先进文化,为物质资本和人力资本的效益最大化创造条件,同时,更要代表最广大人民的利益,搞好国民收入的再分配,缩小居民间的收入差距,关照弱势群体,关照贫穷中的贫穷,增加政府对穷人的财政投入,提高对穷人的公共服务水平,解决其民生问题,促进社会公平正义,实现社会的整体进步。可以说,人类社会的发展史就是不断强化以人为本理念的过程,政府必须回应社会的普遍诉求,减少管制而强化服务。党的十六大以来,中央一再强调建设服务型政府,并作出循序渐进的稳妥安排。

从根本上讲,建设服务型政府就是要建立和完善社会主义市场经济条件下的公共服务体系。政府应当是公共服务的主要提供者,其中既包括公共教育、公共卫生、公共文化等社会事业,也包括公共交通、公共通信等公共产品和公用设施建设,还包括解决人的生存、发展和维护社会稳定所需要的社会就业、社会分配、社会保障、社会福利、社会秩序等体制机制建设。为此,既要按照均等化的原则,着力增加公共服务的总量,向社会全体成员提供更多更好的公共服务。同时又要优化公共服务的结构和布局,努力扩大公共产品和公共服务的覆盖范围,以发展社会事业和解决民生问题为重点,注重向农村、基层、欠发达地区倾斜,逐步解决公共服务总量不足和分配不均衡的问题。

政府公共服务的改革创新,必须改善对公众的服务并重新获得公众的信任。其实,政府不在于大小,而在于是否有为,是否能满足人民的需要。在“小政府”构架下该做的事它不想做就可以不做,而在“大国家”的旗号下不该做的事只要有利它就可以强做。这种情况下,单纯强调“市场导向”或者单纯强调“政府管理”都会成为致弊之由,乃至在这两种“导向”的反复变更中出现“管死放乱”的恶性循环。所以,建设服务型政府首先不在于政府数量和规模上的变化,而在于体制和职能方面的改革与创新。这里的改革和创新,意味着政府必须明白自己在以公民为中心的治理系统中的角色和作用,建立一些明显具有较强整合力和回应力的机制。要明确的是,政府的权力是有限的,人民手中的权力是最高的和最后的。人民的意见或者说民心民意是政府执政的基础。我们认为,强调管制和权力运用的自上而下的压力型政府必然会带来官僚化、僵硬性、高费用和低效率,而强调合作和平等的自下而上的服务型政府必然是一个更关心人民的政府,一个效率更高而浪费更少的政府,一个富有活力的、充满爱心和责任心的政府。

建设服务型政府,要求政府实现其职能的准确定位和角色认同。一方面,政府不能单一地管制社会,不能穿透(penetrate)社会、包打天下,必须对其进行限权。另一方面,政府不能把在公共服务领域应履行的责任推卸给“市场”,必须对其进行问责。这就要求既要限权,又要问责,从两方面推进权责对应,建设一个和谐社会所要求的、具有现代政治文明的公共权力—公共服务部门。^①

2. 行政体制改革

建设服务型政府的关键是要创新行政管理体制。在过去的30年,适应经济社会发展的新形势和新要求,政府部门在一定范围和程度内不断尝试改革和创新,“转变政府职能”成为全社会的共识,

^① 近几年来,中央对建设服务型政府的认识不断深化,并在工作中加以不断推进。《“十一五”规划纲要》《十六届三中全会决定》《十七大报告》以及2008年温家宝总理《政府工作报告》都表明,建设服务型政府已成为国家意识和战略,是当前我国深化改革的重要内容。

并涌现出一些值得称道的地方经验，这是我国保持经济社会持续健康发展的关键因素之一。

两次政府职能转变^①始终是围绕着组织和推动经济建设这个中心进行的，尤其是各级地方政府更是以招商引资、促进地方经济的快速发展为工作重点。比如，不少地方片面理解“一心一意谋发展，聚精会神搞建设”的提法，把原本内涵丰富的发展和建设理解为单一的经济活动，过分追求GDP，结果是政治、经济、社会和文化等方面发展的不均衡甚至严重失衡。

最近几年，我国社会结构和利益格局的深刻变化进一步凸显出来，传统的过分偏重经济活动的行政管理体制和管理方式已不适应新形势下科学发展的需要，构建社会主义和谐社会目标的提出，迫切要求政府更加重视履行社会管理和公共服务职能。只有创新行政管理体制，整合社会管理资源，提高管理水平，才能切实解决经济社会发展的不均衡性问题，实现经济与社会的协调发展，保证整个社会既充满活力又安定有序。比如，要加强城乡社区建设，统筹协调各方面利益关系，预防和化解各种矛盾；强化对弱势群体和特殊群体的支持扶助，促进社会公平正义；完善应急管理体制机制，有效应对各种风险；建立健全社会治安防控体系，依法打击各种犯罪活动等。

行政是国家权力执行机关行使国家权力，依法对国家事务、社会公共事务和行政机关内部事务进行管理的活动。在行政管理体制中，职能、结构、功能是有机结合的重要组成要素和方面。三者中，职能是逻辑起点，职能决定组织、结构和机制，最终体现为效能。政府职能是行政管理的基本问题，是政府一切活动的逻辑与现实起点。政府权力来自法定的政府职能，政府的所有其他要素都是由职能派生出来的。职能定位正确与否，是政府能不能正确行使权力，发挥相应作用的关键。政府职能的定位变动是机构改革的内在动因，机构设置与改变必须服从职能的变化，无论是机构调整整合，还是部门职责界定，都要有利于政府全面履行职能，有利于实现政府效能最大化和各种职能的均衡化，切实解决缺位、错位、越位和权责脱节、职能交叉、推诿扯皮、效率低下等突出问题，推动科学发展，促进社会和谐，更好地实现好、维护好、发展好人民群众的根本利益。

政府行政体制改革的关键是要与时俱进地实现政府职能的准确定位。政府是最重要的公共权力载体，它理应成为社会公共利益的代表和社会秩序的维护者，并通过提供公共产品来行使行政权力，实施积极的公共管理，以公众需求和经济社会发展需要为导向，以公众满意程度和推动经济社会协调发展力度作为衡量其履行职能水平和成效的重要评判标准，确定提供公共物品及其优先顺序。以优质服务推动经济社会协调发展，满足人民群众日益增长的公共需求。当前，特别重要的是要合理配置政府资源，处理好经济发展与社会事业发展的关系，把公共服务和社会管理放在更加重要的位置，加快解决民生问题，努力为群众提供方便、快捷、优质、高效的公共服务。为此，一要切实调整政府工作绩效评估标准，使加强政府公共服务职能在绩效评估体系和行政问责制度中得到体现，为政府职能转变发挥导向和监督作用；二要建立政府与各类社会组织分工协作的社会管理机制，建立健全新型的基层社会管理体系，更好地履行公共管理和服务职能；三要进一步搞好依法行政，这是提高政府效能和建设服务型政府的又一个关键。

三、诸城推行农村社区化服务的实践和启示

改革以来，诸城通过商品经济大合唱、贸工农一体化、产业化经营、中小企业改制等闻名全国的创新不断为诸城的经济发展注入活力，并处于全国县域经济发展的前列。最近几年，诸城市委和政府显著地加大了社会事业和公共服务领域的工作力度，在改革行政管理体制和建设服务型政府方面进行探索，通过有效且稳健的体制和机制创新，拓展服务领域和服务内容，完善服务主体和服务方式，健

^① 从党的十一届三中全会到“十四大”前后，出现了从对经济社会运行的直接管理向间接调控的第一次职能转变；从“十四大”到“十六大”前后，政府职能又出现了第二次转变，即转向建立和完善社会主义市场经济体制。

全服务制度和服务规范。

1. 诸城开展农村社区化服务的主要做法

2007年, 诸城先后制订出台了《中共诸城市委、诸城市人民政府关于推进农村社区化服务与建设的意见》等五份文件, 对农村社区化服务体系建设的有关问题作出规定、提出要求, 以确保农村社区化服务与建设顺利推进、规范运行。其主要做法如下:

(1) 统一规划, 优化社区空间布局, 合理确定服务半径。规划是诸城农村社区化服务的第一步, 主要是合理确定社区机构所在中心村和社区服务范围。中心村的选择标准是: 基础设施条件较好、处于若干邻村的中央、有辐射带动能力和发展潜力。为确保服务的便利程度, 服务半径一般控制在2公里左右, 涵盖约5个村、1000—2000户, 村庄集聚程度高的区域可适当增加村庄个数, 优化农村社区空间布局。按照这两项标准要求, 诸城对全市1257个村庄进行了一次性统一规划, 共规划农村社区及社区服务中心208个, 2008年6月份全部建成运行, 实现基本公共服务对全市村庄的覆盖。

(2) 建立健全社区服务机构, 明确职能定位。在每个社区成立社区党总支和社区发展协调委员会, 具体指导协调社区开展工作。社区发展协调委员会的职能定位是服务而不是行政管理机构, 社区发展协调委员会与所服务的村委会(居委会)不存在上下级隶属关系, 不干涉村级日常事务, 但与村级机构相互支持、协商合作。社区发展协调委员会的核心机构是社区服务中心, 采取以政府投入、政府出人为主要的方式提供公共服务, 用社区化服务来推动农村社区建设。农村社区服务中心是为民服务的工作平台, 具体承接政府部门延伸在农村的政务服务及有关公共服务, 侧重于为居民服务和救助帮扶, 不是以生产经营为主的经营性组织。村委会侧重村级管理和村级集体资产的经营, 用经营成果保障本村村民在生产、生活等方面的基本要求。乡镇政府(街道)及其部门需社区协助完成的行政事务或临时性工作, 要与社区进行协商, 并坚持“权随责走、费随事转”; 村党支部、村委会要支持社区服务与建设, 配合社区服务中心开展服务工作。这样定位农村社区服务中心的职能, 目的是避免服务中心人员“官僚化”和服务“异化”现象, 使社区服务工作与村庄工作相互支持。

(3) 政府主导, 多方联动。诸城农村社区化服务与建设的主体是各乡镇政府(街道), 但主要推动力量和支持力量来自市委、市政府。从权属关系看, 社区服务中心的财产属于各乡镇(街道)所有, 建设资金的投入主要来自乡镇(街道), 主要全职工作人员也大部分来自乡镇政府(街道)。也就是说, 社区服务中心是乡镇(街道)向下延伸的、专门提供政府公共服务的一个分支机构。尽管如此, 市委、市政府是全市社区化服务与建设的第一推动力量。诸城市委、市政府将社区化服务与建设作为当前农村工作的首要任务来抓, 统一工作思路, 制定全市统一的社区分布规划, 出台了一系列制度和政策, 发动全市各相关部门将本部门的服务职能下移, 与社区建设结合起来。市委、市政府还建立专项扶持资金和奖励资金, 鼓励社区化服务与建设的快速发展。除此之外, 社会力量和市场力量也被有机地纳入社区化服务与建设的合力之中。诸城市委、市政府通过各种渠道鼓励社会部门对社区进行捐款、捐物, 支持社区服务中心的发展。

(4) 开展“一揽子”服务, 近距离服务农民。社区服务中心一般设医疗卫生、社区警务、社会保障、计划生育、灾害应急服务、文化体育、社区环卫、社区志愿者等8个服务站(室)和1处慈善超市、1个办事服务厅。社区服务中心按照上述各个服务站(室)的职责, 为农民群众提供“一揽子”服务。同时, 根据各社区实际情况和群众需求, 在保证基本服务供给的基础上, 每个社区服务中心适当增设服务内容和服务机构。也可按照互利双赢的原则, 组织引导供销、农技、通讯等部门到服务中心开展服务, 由社区服务中心提供场所, 设立便民超市、农资超市、代办代收有关证件费用等。这样既为农民提供除基本公共服务之外的其他服务, 又可通过市场化运作, 获得一部分收入用于社区服务中心运转。

(5) 建立长效机制, 确保社区服务高效运行。所谓长效机制, 是指综合起来能够保障该项改革的可持续性的一系列措施。一是人员保障机制。每个社区服务中心一般配备7名专职工作人员, 以乡

镇(街道)机关、医院和站所选派为主;充分吸收老党员、老干部、老教师、老复员军人等组成社区工作志愿者,作为社区服务人员的补充力量,开展社会互助、环境卫生监督、文体娱乐活动、公益事业服务等活动。实行一人多职、多岗一人,有针对性地加强对工作人员的业务技能培训,对工作职能相近相连的业务,由一人办理,做到一职多能,最大限度地节约人力资源。建设农村社区网络信息平台,推行信息化管理,在各站室实行网上办公、网上审批、现场办理,用2—3人办理服务厅所有事务,进一步提高工作效率。二是资金投入机制。坚持以政府公共财政投入为主,将社区建设和运行费用纳入市镇两级财政预算,不得以任何形式增加群众负担。农村社区服务中心办公及服务场所建设坚持因地制宜的原则,经济条件好的地方允许建设标准适当高一些,大多数办公及服务场所建设是利用闲置的学校、厂房及其他闲置的集体房屋进行改建,或利用社区中心村“两委”办公场所扩建的。对先期试点的社区,市财政给予每个社区20万元的扶持。除试点外,对2007年各乡镇(街道)建起的农村社区,每个社区由市财政补助5万元。同时,他们还积极动员社会团体、企事业单位和个人以捐赠、投资方式兴办社区服务项目。目前社会捐款已达1100多万元,捐赠衣物1.12万件、图书60多万册、体育健身器材103套、生活服务用品4000多件。由此建立起以市镇两级财政资金投入为主体、社会捐助为补充的农村社区化服务与建设多元化投入机制。为节约建设成本,全市已建成的社区服务中心,大多采取改建、扩建现有闲置公用房的方式。三是考核激励机制。将推行农村社区化服务与建设作为一项长期性、战略性的工作任务。市委市政府专门制订出台了《关于农村社区化服务与建设考核奖励办法》,将该项工作列入乡镇(街道)重点工作考核内容,对社区服务工作成效明显、群众满意度高的乡镇(街道)给予重奖。对选派到社区的工作人员从职称评定、评先树优、提拔重用、工资报酬等方面作了明确规定,要求乡镇(街道)干部的提拔对象至少要有半年以上农村社区工作经历,以此激励工作人员对农民群众用心服务,真正让农民群众享受到政府及时便捷的公共服务。四是科学高效服务机制。结合农村工作实际和农民办事特点,科学确定社区服务中心作息时间,从服务事项、办事流程、服务标准等方面建立健全一系列规章制度。他们还探索推行农村社区服务智能化运行模式,将社区化服务体系纳入制度化、规范化轨道。

2. 关于诸城农村社区化服务的思考

如上所述,诸城的基本做法就是围绕满足农民群众日益增长的公共服务需求,改革传统政府公共服务机制,创造性地开展“政府主导、科学定位、贴近基层、服务农民”的农村社区化服务和建设,即按照便于服务、便于充分利用社区内资源的要求,把地域相邻的几个村庄规划为一个社区,在社区中心村设立公共服务机构,将所有与农村居民生活和生产密切相关的政府服务部门的分支延伸到社区服务中心,从而使广大农民可以就近获得公共服务,解决所面临的各种民生困难。调查中随时都可以发现,在今日诸城农村,广大农民已经可以非常便利地享受到政府提供的医疗、养老、低保、救助、户籍、计生、文化、环卫、警务等服务。遍布诸城农村的200余个社区服务中心就像政府为农民提供的一个个免费公共服务超市,农民可以根据自己的需要在这个超市中选择公共产品。

诸城推行农村社区化服务和建设,无论在理念上,还是在实践层面上,都充分体现了对农民权益的尊重和保护。把权利还给农民,把服务供给农民,是农村社区化服务最深层的动因。他们不只为资本提供服务,不是一味地热衷于招商引资,而是有意识有计划地推进农村社区建设,通过创新政府工作方式,转变政府职能,为广大农民提供更多的服务,满足广大农民切身利益需求。其结果不仅继续促进了经济增长,而且有效地解决了长期困扰农村社区发展的公共产品短缺问题,显著地改善了民生状况,使得农村社会福利有了全面提高。胡锦涛总书记在十七大报告中指出,要“加快推进以改善民生为重点的社会建设”。我们的善政之光就是要“少照绮罗筵,多照茅草屋”,此乃和谐之路和正义之道。诸城着力推进农村社区化服务,就是在以大胆的创新践行着十七大报告的精神,就是在一县之范围内,努力扩大公共服务,促进社会的公平正义,实现全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居。

近年来,中央把“三农”问题视为全党工作的重中之重,采取了一系列支农惠农强农措施。但为农民服务,真正解决“三农”问题,离不开直接与农民打交道的基层政府。公共服务供给的主体不仅包括中央政府,也包括基层政府,而且基层政府更了解本辖区居民的公共服务需求(即瞄准度高),能够更快地对这种需求变动作出及时反应,在财务成本和时间效率方面表现更优异。只有建立了基层政府与分散的小农户的有效连接机制,才能有效地实施公共财政政策,提高政府公共品服务的效率,让广大农民参与共享共建,将小农户带进现代化和小康社会,推进城乡基本公共服务的均等化。诸城推进农村社区化服务和建设,充分体现了基层政府自身创新对于增加公共服务和解决“三农”问题的有效性和极端重要性。我们评价政府的效能,不仅要看其意图伦理,更重要的是要看其责任伦理,要看老百姓是否得到了实惠,他们的问题是否得到了回应和切实解决。“乐民之乐者,民亦乐其乐;忧民之忧者,民亦忧其忧”。诸城的农村社区化服务受到广大农民的由衷欢迎。在许多地方,农民群众到行政机关办事“门难进、脸难看、事难办、腿跑断”;而在诸城,农民来到提供“一条龙”服务的社区综合服务中心,就可以方便地获得高效的行政服务。这是一个以人为本而非以管理者为本的服务型政府。

诸城构建新型农村社区,推行社区化服务,实际上是一种对村庄空间布局的重新规划和存量资源的重新配置,而非在原有体系外另起炉灶。他们将相邻的几个村庄,以中心村为基点和依托进行链接,利用已有硬件设施,适当投资,进行改建、扩建或重建,建成“一站式”服务中心,然后将乡镇和市级有关职能部门的工作人员进行下派,为农民提供全方位的服务,这种变化带来的是服务距离上的缩短,而非行政层次上的增加。诸城市委、政府《关于推进农村社区化服务与建设的意见》(诸发[2007]54号)对此也有明确规定,即“农村社区不是一级行政管理机构,其职能定位是服务,具体承接政府部门依法延伸在农村的政务服务及有关公共服务,不干涉村级日常事务,与所服务的村党组织及村委会不是隶属关系”。这种机制创新的基本内涵可概括为“重心下移,减少管制,增加服务,科学发展”。

考察诸城农村社区化服务与建设,可以发现,这一重大机制创新包含四方面内容,或者说体现为四个相互联系的阶段。第一步,对政府职能进行准确定位,明确认识到服务是政府职能的核心;第二步,实现政府管理由越位到退位的变化,即改变以往过分强调管理的做法,淡化权力意识和命令偏好;第三步,实现政府服务由缺位到补位,即改变过去政府公共服务职能发挥不够的状况,强化服务意识和平等意识;第四步,实现服务补位向到位的转变,即不断完善服务机制,高效地满足农民的需求。通过这一机制创新,诸城显著改变和完善了农村治理结构,实现了自上而下的从管理到协同治理的转变,即由控制管理型政府转化为合作服务型政府。

建设服务型政府,最重要的目标就是要让人民群众有幸福感。诸城之所以能够卓有成效地推进农村社区化服务,关键在于其领导干部能够按照胡锦涛总书记“情为民所系,权为民所用,利为民所谋”的要求,常怀为民之心,恪守为民之职,深入了解农民的处境和需求,充分认识到政府在社会事业和公共服务方面所肩负的主要职责,大胆解放思想,深化改革,在基层政府层面就如何转变固有的管制意识、命令模式,克服和消除重权力轻责任、重管理轻服务的现象,进而建设服务型政府和推进城乡基本公共服务均等化。可见地方政府创新对于整个国家的改革深化和现代化事业进步的重要性。

诸城农村社区化服务和建设带来了政府工作方式和农村干群关系的新变化,使“干部经常受教育,农民长期得实惠”;也改变了以往存在的“高位截瘫”现象(即上面文山会海,搞形式主义、官僚主义,下面工作难以落实)以及“无为而治”现象(即认为市场经济体制下政府要淡出经济,把农民完全推向市场,顺其自然)。这个过程,由于有一系列的组织和后勤保障、规章和规范约束、考评奖惩激励等制度安排,极大地调动了广大干部进驻社区为农民服务的主动性和创造性以及事业心和责任心,使得广大干部的观念普遍发生了转变,树立起以人为本的观念。在诸城的社区服务中心,公务员就是服务员。有权必有责,“权有多高,责有多重”得到了充分体现。

民生问题是中国特色社会主义的本质要求。长期以来,由于历史和体制原因,“官本位”思想在一些地方根深蒂固,有些干部只对上负责,而不对下负责,甚至漠视群众的利益和诉求,严重地影响了社会和谐和民生问题的解决,也对党和政府的形象和威信造成不良影响。诸城通过推进农村社区化服务,已经在一定程度上消除了官本位思想,拉近了干群关系,农民与干部之间形成了平等密切的关系。过去,由于农民负担问题以及某些基层干部的管制意识和粗暴工作作风,导致有些地方农村干群关系紧张;取消农业税后,基层干部的工作内容发生了转变,有些缺乏服务意识的干部似乎迷失了方向,不知如何开展工作,导致干群关系疏远。而在诸城农村,由于干部的第一职责就是服务,无论是农民的生产还是生活,事无巨细,都是干部服务的内容,干部通过提供优质高效方便的服务实现了自身的价值,获得了农民的尊重,所以农民与干部的关系非常和谐。通过社区化服务这一机制,诸城农村已经羽化为一个个管理有序、服务完善、文明祥和的社会生活共同体。这个变化,显然有利于巩固党和政府在农村的权威和基础,它是社会主义基层民主的实践和探索,也为推进政治文明和社会和谐,作出了有益的探索。

我国基层政府官民比例失调,“生之者寡而食之者众”。农村综合改革不是简单地减人减事减支,更不能像某些学者所提倡的那样取消乡政府。乡镇机构改革中,转变政府职能的方向是正确的,但采取盲目减人和减机构的做法是需要谨慎的。政府改革重要的是要有利于做事,有利于服务,而不是减人,只要干部能切实为农民提供服务,多养几个干部也是值得的,农民也是愿意“买单”的;简单地减几个人,不应该成为乡镇机构改革的主项,而且也减不下去,减了还会再增。诸城的农村社区化服务实际上就是对乡镇机构改革中盲目减人和减机构行为的一种矫正。

诸城推行农村社区化服务与建设,是政府公共资源优化配置的过程或制度创新的过程。它从机制上强化了动员和调配政府资源的能力,提高了政府的效能。不仅如此,诸城还有意识地将农村社区建成一个平台,让各种资源和有益的力量在这个平台上交汇,充分发挥各自的作用,“各美其美,美美与共”,构建以公共财政供给为主,村社集体、私人、中小企业和民间机构多方参与的供给体制和机制,形成责权明晰、配置合理、和谐有序、可持续发展的农村服务体系,体现了整合的效果和规模效应,达到了政府、社会与农民协同治理的效果。

社区发展相对于整个社会来说,是一种基层建设,必须强调社区内部的民主参与和创造、自主和自由以及人民与政府的合作,从而使人人了解社区,人人信任社区,人人享受社区。诸城在推行农村社区化服务和建设时,充分认识到政府提供服务的高度重要性,也意识到政府职能毕竟不能包打天下,必须在社区内推进公民社会的建设。诸城市委、市政府《关于推进农村社区化服务与建设的意见》(诸发[2007]54号)指出,要“大力发展各类协会、合作社等农村经济合作组织,为农民提供产前、产中、产后服务,促进农民增收。指导成立自愿者、老年人、妇女、关心下一代、计划生育协会等民间组织,引导支持各类民间组织参与农村社区各项服务。加强农村社区群团组织建设和充分发挥其在农村社区化服务与建设中的作用”。这一导向和相关政策安排完全符合国际趋势和我国今后发展的方向。这些民间组织的逐步发育、形成和成熟将大大有利于真正做到社会责任的社会化,弥补政府功能的不足,与服务型政府相得益彰。

总之,诸城推行农村社区化服务与建设,可以更为便利地就近帮助农民解决切身利益问题,增加农民对公共产品和公共服务的可获得性。这一造福农民的新机制,“农民高兴,政府满意”。即诸城的做法为基层政府实现由管理型向服务型职能的转变找到了有效的载体,为在基层政府层面推行社会福利和公共服务体系改革,提供了具有全局导向和普遍价值的经验,提供了一个可扩展的范式。

责任编辑:李华