

# 基于农民满意度的浙江农村公共服务评价与优化

郑卫荣

**【摘要】**在对浙江不同经济地区实地调研的基础上，全面考察了农村三类 14 项公共服务的供给现状，揭示了农村公共服务供给的总量、结构、效率、均等化等多元困境，并从投入机制、供给结构、决策机制等视角提出了优化供给的系列对策。

**【关键词】**农民满意度；浙江农村；公共服务

作为农村民生建设的核心内容，也作为政府公共服务效能评价的关键指标，农村公共服务供给及其绩效具有显著的表征性和实质性意义。以浙江为背景的实证研究，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、完善体系、创新服务提供数据和理论支撑。

## 一、调研指标与样本分布

根据相关标准，本文选取三类 14 项公共服务（见表 1），运用 5 点级的“语义差别满意量表”测评浙江农民对农村公共服务的满意度。在样本选取上，以 2008 年浙江人均 GDP（42214 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 1440 份，回收有效问卷 1038 份，有效率为 72.1%。

## 二、数据统计与问题分析

### （一）经济发展型公共服务日趋完善，系列制约因素有待破解

1、农业基础设施明显改善，农业服务效率有待提高。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%。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%，不满意原因主要有：农业科技服务缺乏（60.1%）、生产资金不足（52.5%）、经营规模过小（36.9%）、产品市场信息缺乏（34.4%）、土地资源缺乏（25.4%）等。其中，资金困难发生率高达 72.1%，解决方式“以亲朋借款（68.4%）为主，以银行（21.0%）信用社（19.1%）贷款为辅”；农户科技利用率为 56.6%；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、农民工就业需求旺盛，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%。农民对就业信息（61.9%）、务工保险（52.4%）、工资发放（45.2%）、技能培训（44.8%）等服务需求较为强烈。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。

### （二）生活服务型公共服务成效明显，数量和质量有待提升

1、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，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。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%）。与此同时，农村居民“点小面散”的空间分布形态限制了生活设施规模效应的发挥。

2、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%。文化设施与服务人均指标偏低、文化服务的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。

3、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；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。

4、社会风气日趋良好，部分典型不良习气亟需引导。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。在不满意原因中，“刑事案件较多”（50.6%）比重最高，以 1、2类地区最为显著。讲求排场阔气（44.8%）、黄赌毒盛行（36.6%）、封建迷信盛行（26.4%）等不良因素影响面较广，是 3、4类地区最主要的社会问题。邻里关系冷漠（18.0%）、子孙不孝顺（11.3%）、夫妻关系紧张（6.0%）等因素也不容忽视。

### （三）社会保障型公共服务相对欠缺，供给效率亟待改善

1、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，教育质量和公平问题尤为迫切。调查显示，农民对子女基础教育的满意率仅为 13.1%，不满意原因主要有：教学质量差（52.1%）、学校设施差（45.0%）、学杂费用高（29.4%）、教师素质低（28.3%）、上学不方便（25.4%）等。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。根据教育负担率的定义（曾满超 1995），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。

2、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，农民对医疗卫生服务的满意率仅为 13.2%。不满意原因主要有：医疗费用高（61.0%）、医疗技术差（58.8%）、就医不方便（28.6%）、服务态度差（22.4%）等。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、温州四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%）、报销手续烦（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。

3、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、支撑能力弱续筹等典型问题。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额过低，难以

保障基本生活。同样的情况也出现在农村最低生活保障中。

4、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、浙江农村公共服务供给的效率提升与机制优化

农民满意度调查揭示了以下几组矛盾：一是在公共财政资源有限的前提下，农村公共服务总量不足、人均指标相对偏低，农民满意率不高。二是受到投入 - 产出等要素制约，农村公共服务综合效率偏低，有效供给相对不足。上述矛盾的破解，有赖于以下机制优化和创新。

#### （一）完善投入机制，提升公共服务供给总量

1、调整财政支出结构，优化公共服务财政投入机制。在当前财政体制下，农村公共服务供给的经费投入主要来自各级政府的公共财政支出。因而，完善投入机制的首要路径是建立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，优化向农村公共服务领域的倾斜。综合运用财政转移支付手段，合理调整财政转移支付的地区分配结构，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。与此同时，建立基本公共服务支出绩效价机制，综合运用农民满意度测评等工具，及时调整各地区和各领域的投入总量与结构，不断提高供给效率。

2、完善市场、社会等多元投入机制，优化供给主体构成。相关研究显示，民间投资每增加 1 个百分点可以带来 0.24 个百分点产出的增加，而且与公共财政投入存在着双向的格兰杰因果关系。因此，可以利用浙江市场经济发达、民营资本雄厚的优势，在路桥、运输、公交、水电等特定公共服务中，通过合同承包、政府补助、政府参股、特许经营等方式，引入个体、私营、混合所有制经济等市场主体，优化供给主体结构。调查显示，农村公共服务社会化供给的提及率为 33.3%，涉及医疗卫生（19.5%）、文化娱乐（13.8%）、农技信息（11.3%）、生活设施（10.9%）、生态保护（10.7%）、农业设施（10.2%）、养老保障（9.5%）、劳动就业（7.3%）等多个领域，显示了未来公共服务多元输送的良好趋势。

#### （二）优化供给结构，提高有效供给的效率

1、优化供给结构、提升要素质量，克服公共服务规模受益递减趋势。将浙江农村公共服务体系视为一个多投入、多产出的生产系统，选取 2007 年浙江省县市级公共服务的“投入——产出”数据，运用 DEA 多阶的计算方法测算可得，浙江农村公共服务供给的综合技术效率、纯技术效率、规模效率均值分别为 0.986、1.000、0.986。因而，全省农村公共服务总体效率属于弱 DEA 有效，处于规模收益递减阶段。因此，提升公共服务总体效率应通过合理的资源整合，优化供给结构、提升要素质量，提高满足农民需求的有效供给的效率。

2、尊重农民需求意愿，建构公共服务需求位序结构。根据有效需求理论，衡量公共服务供给效率的主要标准在于供给能否有效满足需求。调查显示，基于农民需求意愿的公共服务需求（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），形成了地区间有差异的需求次序（表 1）。

表 1：农村公共服务供给需求次序

类型	项目	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
经济发展型	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
	金融信贷	10.51	12	10.47	12	11.35	13	10.24	12	10.73	12
	劳动就业	8.79	8	8.93	8	9.24	11	8.77	8	7.79	8
生活服务型	生活设施	6.12	2	7.1	5	6	2	5.84	2	5.42	1
	环境整治	8.28	6	7.62	6	8.4	7	8.54	7	8.35	9
	文体娱乐	10.72	13	11.32	13	10.81	12	10.26	13	11.31	13
	村务管理	9.23	11	9.1	9	8.58	8	9.31	10	10.25	11
社会保障型	社会治安	6.72	4	6.01	1	6.75	5	6.85	4	7.77	7
	义务教育	5.89	1	6.24	3	5.83	1	5.55	1	6.96	5
	医疗卫生	6.21	3	6.47	4	6.27	3	5.91	3	6.9	4
	养老保险	6.81	5	6.08	2	6.56	4	7.13	5	7.37	6
	最低保障	8.42	7	8.56	7	7.75	6	8.51	6	8.69	10
	生态保护	11.81	14	11.98	14	11.53	14	11.62	14	12.58	14

根据表 1 “全省”、“1-4 类地区” 栏，浙江农村公共服务的供给策略应遵循以下原则：

一是立足全省，整合公全省共财政资源，突出供给重点。大力加强全省范围内的义务教育、生活设施、医疗卫生等社会保障型公共服务的供给，首先解决农民上学难、生活设施差、看病难等突出问题。二是分层次，有重点地优化结构、提升质量。重点增加社会治安、养老保险、环境整治、最低保障等高层次的生活服务和社会保障型公共服务的供给。三是立足眼前利益与长远利益的结合，统筹抓好文体娱乐、生态保护等长远性公共服务的供给，促进农村全面、协调、可持续发展。四是以差异性需求为依据，确定适应 1-4 类地区实际的公共服务投放策略。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。

### （三） 优化决策机制，提高公共服务决策效率

1、农民需求意愿的表达需要借助相应的表达机制。调查显示，农民对省级及以上层次公共服务偏好表达意愿较弱，但是对于县、乡、村级公共服务偏好表达意愿较强且准确性较高。因此，在省级及以上层次公共服务供给沿用“自上而下”（基于农民需求次序）供给决策方式的同时，可以利用现行的基层民主制度，形成县、乡、村范围内的农民参与机制：即在县、乡、村行政组织基础上，以多数票规则作为表决规则，由全体农民或农民代表对本辖区内的公共服务供给进行“自下而上”决策；而部分乡、村级的公共服务则可以采用完全的直接投票机制。

2、付费意愿的测评是“自下而上”决策的重要辅助依据。让农户以需求偏好为基础，从 14 项公共服务中选择 10 项公共服务，并根据付费意愿由强到弱进行排序，依次赋予第 1-10 位序被选频次 1-10 分的加权值，统计各位序分数之和并求取平均分，可得农民对各项公共服务付费意愿及其意愿强度。其中，义务教育（2.53）、养老保险（2.6）、医疗卫生（2.87）、农技信息（2.99）、农业设施（3.03）位居前五项。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。上述付费意愿的测评不仅可以作为多元化筹资的依据之一，也是作为农民需求意愿真实性测评的重要辅助方法，以克服可能出现的集体非理性选择。

---

**参考文献:**

- ① 浙江省发展和改革委员会. 2007 年改革形势分析报告[R]. 浙江经济, 2008, (17):6-7.
- ② 孟海宁等. 浙江农村公共设施建设的有关问题探讨[J], 上海城市规划, 2008(2):12-14.
- ③ 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.
- ④ 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[R]. 浙江经济参考, 2008(96):12-13.
- ⑤ 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[R]. 浙江经济参考, 2009(2):16.
- ⑥ 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):22.
- ⑦ 浙江省财政厅. 浙江财政年鉴[M], 北京: 中华书局, 2008:234- 248.