
乡村振兴中的公共服务新工具： 类型、特性及运行机理 ——基于安顺经济技术开发区的个案研究

张芳山¹ 靳永翥² 赵远跃³¹

(1. 南昌大学, 江西 南昌 330031;

2. 西安建筑科技大学, 陕西 西安 710055;

3. 中国人民大学, 北京 100872)

【摘要】：在乡村振兴战略背景下，公共服务传统工具研究式微。作为政府工具领域的理论新探索，公共服务承载着特殊历史使命，公共服务新工具由此呈现出不同的情境特性，因此，需要建构新的分析框架。遵从经验研究的基本逻辑，从农村公共服务生产与提供的典型案例中再现乡村振兴战略落地的具体创新举措，并依据“工具背景-工具特性-工具运行机理”的分析进路，对乡村振兴中的公共服务新工具进行了框架建构、实践观察和基于经验的理论再升华。研究发现：在乡村振兴背景下，公共服务新工具特性于实践中呈现情景弥合性、实践创新性、诉求回应性、谐序同构性和技术赋能性五大特征，同时，根据功能差异可将公共服务新工具划分为四大类：基于“大数据+”的数化工具、多元主体协同供给的服务型工具、服务资源均衡配置的专项性工具和负责服务“兜底”的保障式工具；公共服务新工具运行逻辑机理涵盖三个维度：多元主体协同参与公共服务供给；任务下放、村民自治与双向互动；构建“三治”交融的乡村社会。进言之，公共服务新工具应嵌入基层治理的制度安排及结构系统之中，跟进各项细化措施，更新各项规章制度，以此构建起以人民为中心、以公共服务新工具为介质和以实现美好生活为导向的“涟漪式”基层社会共同体。

【关键词】：乡村振兴 公共服务新工具 工具特性 基层社会共同体

【中图分类号】：D422. 6、F323 **【文献标识码】**：A **【文章编号】**：1002-6924(2022)06-0087-09

一、公共服务新工具与乡村振兴战略

2018年9月26日，中共中央、国务院在《关于实施乡村振兴战略的意见》的基础上，印发《乡村振兴战略规划(2018—2022

作者简介：张芳山，博士，南昌大学公共政策与管理学院副教授，主要研究方向：基层治理与法治政府；靳永翥，管理学博士，西安建筑科技大学公共管理学院教授，主要研究方向：地方治理与公共政策；赵远跃，中国人民大学公共管理学院博士研究生，主要研究方向：公共政策。

基金项目：国家社科基金项目“乡村疫情防控的中国经验与基层治理体系优化研究”(20XGL020)

年)》，文件指出：“要继续把国家社会事业发展的重点放在农村，促进公共教育、医疗卫生、社会保障等资源向农村倾斜，逐步建立健全全民覆盖、普惠共享、城乡一体的基本公共服务体系，推进城乡基本公共服务均等化”。^[1]2021年1月4日，中央一号文件《关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》发布，文件指出：“提升农村基本公共服务水平，还需建立城乡公共资源均衡配置机制，强化农村基本公共服务供给县乡村统筹，逐步实现标准统一、制度并轨”。随后，《关于做好2022年全面推进乡村振兴重点工作的意见》等重要文件相继下发，完善农村公共服务供给体系逐渐成为下一步农村公共服务改革的总基调。

国家在精心设计战略决策时，重视战略决策的制定与执行，确定要达成的目标愿景，这些战略目标要想真正实现，必须借助于一套具体的工具。^[2]作为实现乡村振兴战略的关键一环，公共服务工具能否有效使用直接影响着公共服务供给的质量，也影响着乡村振兴战略的实现进程。在各地推进乡村振兴战略的过程中，出现了有别于公共服务传统工具的新工具，比如乡村智慧防控系统、农企对接平台和乡镇政府数字化设备等，这都是值得总结和研究的经验新现象，甚至以此成为农村公共服务改革的新契机。结合乡村振兴的时代背景，本文将这套工具称为公共服务新工具，并由此推导出几个问题：与公共服务传统工具相比，公共服务新工具“新”在何处？有何价值？这套新工具与传统工具的理论范式是否兼容，抑或达致逻辑自治？本文将对这些问题进行讨论。

二、公共服务新工具的概念及框架建构

新事物的产生意味着需要新概念来加以解释。“工具”一词原意为工作时所需用的器物，后延伸为完成目标的手段或方式。在西方既有文献中，政府工具一般被理解为执行政府意志或达成政策目标所采用的方法或手段。^[3]与政府工具类似的概念还有政策工具、^[4]治理工具等，^[5]Lester Salamon将政府工具看做一种可辨别的通过集体行动致力于解决公共问题的方法或途径，通过这种方法，集体行动得以组织，公共问题得以解决。^[6]在国内，最常见的政府工具被定义为“行动者能够使用或潜在加以使用，以此达成目的的任何方法或事物”。^[7]概言之，不同学者提出了诸多富有学理洞见的观点，如果把这类解释进行简单嫁接，则会显得理论思考的浅陋，因此，需对此概念进行应景性再定义。

回顾目前既有的研究，从政府工具的含义切入，可以找到五个关于公共服务工具定义的共性特征，可简要概括为“4W1H”：其一，关于主体，即谁来使用(who)，具体包括政府、公共行动者或个体行动者等；其二，关于目的，即使用工具来做什么(what)，如实现政策目标、履行政府职能或转化为具体行动等；其三，关于情景，即工具应用领域(when)，如政策领域、治理领域和公共服务领域等；其四，关于属性，即工具的本质是什么(which)，包括机制、行为、策略安排、手段或方法等；其五，关于路径，即如何发挥工具自身效能(how)，如通过集体行动和调节政府行为等路径。以上4个特征构成了公共服务传统工具的基本要素。

在此基础上，结合乡村振兴的时代背景，参照“4W1H”工具共性，兼顾普适、在地与应景等原则，本文将公共服务新工具定义为：为了实现基层政府公共服务的城乡统筹和均衡供给，有序推进乡村振兴战略而采用的工具，它是贯彻新手段、采用新技术、执行新策略或运作新机制等系列的统称。根据呈现方式的不同，公共服务新工具可以分为有形和无形两种，前者如乡村产业、业态和布局的实用性工具，包括乡村信息化手段、数字技术平台和新型基础设施等，后者如顶层设计、发展规划、行动指导和建设模式等，如乡村振兴文旅创新设计、电商特色产业模式和田园综合体建设规划等。需要强调的是，公共服务新工具并非对传统工具理念的完全抛弃，更多体现的是一种有机承接与融合式创新。

与公共服务传统工具相比，公共服务新工具在任务目标、价值理念、行为策略和供给方式等方面均有了较大的变化。具体而言，公共服务传统工具以实现公共服务供给目标为导向，以单一行动者或组织为主体，强调目标的实现效率和资源的最优化投入，是一种平面式的公共服务供给策略，容易弱化公共服务的供给职能和降低公共服务的供给质量。公共服务新工具更多强调多元主体参与的均衡供给，摆脱单纯的“工具理性”和“器物崇拜”的固化思路，整合了信息、技术和人力等资源优势，在强调目标实现的基础上，兼顾了公共服务供给的公平性，有利于因地制宜和对口输送公共服务，确保了公共服务在乡村振兴的背景下实现“软着陆”，是一种立体式的公共服务供给新策略，如图1所示。

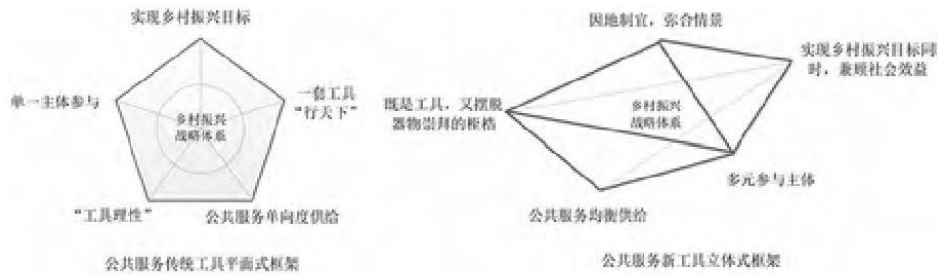


图 1 乡村振兴战略背景下公共服务传统工具与新工具的框架比较

图表来源:作者自制,下同。

三、案例素描:地方应用范例

(一)样本概况及案例代表性说明

安顺市经济技术开发区(以下简称“安顺经开区”)位于安顺市城区西部,是1992年贵州省首批成立的三个省级经济技术开发区之一,全区国土面积170平方公里,辖宋旗镇、幺铺镇和西航办事处,共70个村(社区),总人口23万人,其中户籍人口14万人。2017年12月,作为全国唯一的非建制县区成功入选民政部首批全国农村社区治理试验区。安顺经开区以“健全农村社区服务机制、补齐农村社区服务短板和扩大农村公共服务供给”为建设主题,不断在公共服务领域补短板、强根基,以打造贵州省地区乡村治理的安顺市范本。

近年来,安顺经开区充分利用处于城市近郊优势,全面推进村企融合、产业融合、居住融合、产城融合、交通融合、政务融合,有序实现脱贫攻坚与乡村振兴的有效衔接。如在村企融合方面,引进投资1.8亿元在宋旗镇宋旗村建立的天赐贵公司,发展金刺梨产业,覆盖并带动22个村庄800余人就业;位于幺铺镇歪寨村的光大塑业公司,投资3000万元,产业覆盖7个村寨,带动村民务工115人;位于西航办事处的西花村亿丰车市物流、马厂村天晟建材、王庄村万邦建材共计吸纳村民2000余人就业。经过这几年的改革实践,安顺经开区城乡教育医疗、养老就业等公共服务逐渐实现均等化,城镇化率达到86%,构建了以城带乡、以乡促城、城乡共荣的城乡一体化新发展格局。

选择安顺经开区作为乡村振兴战略典型案例的原因包括以下两点:一是安顺经开区的改革经验与一系列改革成果在全省乃至全国都具有典型示范性。2017年10月获批第二批国家火炬特色产业基地,2017年12月获民政部“全国农村地区实验治理区”,因此,具备一定程度的代表性和可推广性,这让研究结论更具说服力;二是通过观察安顺市经开区公共服务新工具的运行情况,可以较为清晰地看到公共服务新工具助推乡村振兴的影响过程,揭示公共服务新工具的深层次运转逻辑。需要特别指出的是,本文的研究结论并不追求以代表性为核心的精准刻画,而更多将目光放在公共服务新工具的一般特性、运行逻辑和价值功效上。

(二)公共服务新工具应用创新

几年间安顺市人民政府陆续下发《安顺经济技术开发区促进民营经济发展十条措施》《安顺经济技术开发区“十四五”经济和社会发展规划及二〇三五年远景目标纲要》等诸多政策文件,对安顺经开区发展的指导思想、奋斗目标和基本原则等作了明确要求,公共服务新工具应用范围不断拓宽。在政务改革层面,安顺经开区推进政务服务“全省通办、一次办成”及行政审批“一窗式”受理改革,政务服务标准化建设得以有效提升;在农村改革层面,安顺经开区通过“三权促三变”,激活农村土地资源集

约化使用的潜力，以此形成了适度规模化、专业化、标准化的山地特色现代高效农业产业经营模式；在教育改革层面，安顺经开区结合优质民办学校与公立学校，以此实现优势互补，促进教育事业良性发展；在医疗改革层面，安顺经开区在“医联体”的基础上成立“开发区医疗集团”，医疗卫生服务体系得到不断完善。^[8]

安顺经开区在人才吸引、招商引资、基础设施建设等方面亦协同推进，均取得了良好的效果。如在招商引资方面，引进民间资本，建设半小时鲜花直供基地艺森园和出口日韩的白扇菊种植基地及高产花椒基地。在交通设施建设方面，近几年间，安顺经开区大力实施“四好农村路”工程，建成区内道路 140 公里，完成通村路 60 公里。2022 年 6 月，安顺市人民政府办公室印发《安顺市加快推进“四好农村路”高质量发展服务乡村振兴实施方案》，以政策推动密织交通网络。在资源开发方面，采用 PPP 模式，建成占地 1100 亩娄湖生态公园、三合苗寨自行车山体公园、龙头山山体公园、高铁站前广场、幺铺彝牛广场等山体公园、游园、生态广场 31 个，绿化覆盖率达 36.4%。

“我们经开区具体做法就是用干部的辛苦指数来换取百姓的幸福指数，管委会的领导带着干部职工同村里一起，谋划发展思路，然后引进外面的这些企业一起来抓发展，主要是要激发村民的内生动力，如果没有村民的主动参与，那么一切都等于白干。”（访谈对象：安顺经开区民政局局长 LN；访谈时间：2021 年 6 月 10 日；访谈形式：电话回访）

用新屯村来举例来说。新屯村是安顺市宋旗镇的下辖村，位于安顺市西郊，由一个自然村和四个村民小组组成。传统新屯村以水稻和玉米种植业为主，伴随着乡村振兴战略地深入推进，新屯村积极探索农业结构转型之路，发展西红柿、黄瓜等短平快蔬菜产业，在增加当地村民收入的同时，也促进了当地的非农就业。

“这几年我们村变化挺大的，原来我们都是种植蔬菜然后拿去市场上卖，比如玉米、水稻、高粱、油菜，不仅赚得少，还特别累人，几个月下来也存不了多少钱。现在我们收入提高了很多，我们村交通也变好了，一些人开始大棚种植，一些危房也得到改造，我和老伴心踏实了，不愁吃不愁穿。”（访谈对象：新屯村村民 ZDD；访谈时间：2021 年 6 月 10 日；访谈形式：电话回访）

在此基础上，安顺经开区大胆创新，制定《推动新型工业化发展的八条措施（试行）》，从税收奖励、融资支持、技术创新奖励、招商奖励等八个方面大力支持企业的发展。同时，通过发展食用菌、莲藕等产业的方法，促进群众就近就业，实现“村民增收、乡村发展”两轨同时发展。在公共服务供给方面，在文化教育、医疗保障、养老保险和交通设施等领域均采取多措并举的实验措施，不断建设环境优美、乡风文明、功能完善和治理有效的乡村治理新模式。如针对教育领域，在全市率先推行校长负责制、教师聘任制和“互联网+教育”等改革举措，有效促进师德师风和教学质量双提升；在医疗保障领域，“医联医共体”助推“大医疗”改革，让农民足不出户就能享受优质医疗服务。整体看来，安顺经开区健全服务机制、完善治理体系、提升治理能力，有利于打造共建共享共治的现代化治理格局。

（三）公共服务供给新图景

为了进一步提升公共服务质量，安顺经开区不断加强村级阵地建设，推动了城市公共服务资源向村级延伸，打造出一张崭新的乡村振兴“名片”，为其他地区提供了宝贵且可供借鉴的“安顺市经验”。在乡村振兴战略的顶层设计指导下，安顺市经开区悄然发生了转变。从数据层面来说，据 2021 年安顺市政府发布的《安顺经开区 2021 年主要经济指标完成情况》显示，2021 年安顺经开区地区生产总值完成 200.21 亿元，同比增长 13.6%；规模以上工业增加值同比增长 24%；固定资产投资同比增长 0.2%；城镇居民人均可支配收入完成 39557 元，同比增长 9.1%；农村居民人均可支配收入完成 16053 元，同比增长 10.2%。

“现在政府把阿歪寨村建得漂漂亮亮的，路铺上石板，我们就想把铺面搬到下面来经营。现在村里游客很多，天天都是人。原来我们在外面经商，现在回到家里面来经营这个铺子”（访谈对象：阿歪寨村村民 PQF，时间：2020 年 8 月 21 日，来源：安顺经开区融媒体中心）

现如今，安顺经开区的公共服务供给能力已得到显著提升。截至 2022 年 5 月，安顺经开区持续发展的特色产业，如阿歪寨村农民种植专业合作社，种植莲藕、玫瑰花、精品葡萄等特色农产品，年产值达 500 余万元。在环境整治方面，创新开展了“三清两改四严禁”乡村人居环境整治活动，共拆除蓝皮房、简易房和钢架棚 90 处，清理各类垃圾 974 吨。在乡村文化建设方面，整合区内优质的蜡染非遗文化，培育打造安顺蜡染艺术馆，使之集展示、传承培训、设计、创作、销售为一体，推动生态小镇的多元化产业以及文旅融合发展。在政务服务方面，截止到 2021 年 4 月 6 日，安顺经开区政务大厅进驻了市场监管局、税务局、医保局等 25 家单位，进驻服务企业有燃气、广电、工行、邮政 4 家，实现行政审批和公共服务应进必进、一站式办结。

四、案例发现:公共服务新工具特性与运行机理分析

(一)案例检视:公共服务新工具的特性剖析

1. 公共服务新工具的特征分析

其一，情景弥合性:羊场村莲藕种植“一村一公司”的发展模式。任何一个理念、方法抑或口号，如果仅停留在臆想和思辨层面，不与现实情境进行互动，将是一件毫无意义的事。公共服务新工具也一样，从概念来看，其本身是一个没有生命力的事物，正是将其投入于安顺经开区的实践场域，在应用的过程中释放出自身的价值张力，这才赋予了其厚实生命力。作为曾经的国家二级贫困村，羊场村一直是安顺经开区乡村振兴战略的难点，多雨季的气候使得当地农作物收成常常受到很大的影响，经过多方考察，羊场村具有种植莲藕的先天条件，于是当地政府采取“一村一公司”的发展模式，将羊场村自身劣势转化为发展优势，经过近几年的发展，羊场村莲藕种植园区获得省级农业示范园区以及莲藕国家地理标志产地认证。在莲藕产业带来可观经济收益的同时，当地农业观光旅游业也得到了极大地发展，仅在 2021 年，羊场村接待游客量就高达 100 万人次以上。

其二，实践创新性:幺铺镇“一分三向”新型城乡联动的方案策略。位于安顺市以西 15 公里处的安顺经开区幺铺镇，总人口 61337 人，拥有 31 个行政村，两个居委会，是一个苗族、布依族和白族等多民族汇聚地，也是贵州省西线旅游的必经之地。为了探索出一条适合自身基层设施条件的发展之路，幺铺镇紧紧围绕“三个一亿人”城镇化方案，打造出“一分三向”的新型城乡联动发展新模式，即以城镇型基础设施和公共服务设施是否延伸到位为标准，划分城镇人口和农村人口，通过“城镇村”功能完善、产业就业支撑能力增强，“城镇村”间路网通达性提升，逐步引导城镇化人口向市区、向县城和重点镇、向乡村集中，摆脱传统乡村“只出不进”和“只输血、不造血”的窠臼。在“一分三向”发展模式和“1+N”城镇联动策略的引领下，幺铺镇基础设施不断完善，旅游业也得以不断发展，共同为乡村振兴注入源源不断的内生动力。

其三，诉求回应性:马厂村房屋、土地及收入诉求的行动指导。随着近年来村民参与意识的不断提高，村民诉求呈现出多元的态势，为了能及时回应村民诉求，各地政府纷纷创新了社会治理策略，如浙江象山的“村民说事”、湖南省浏阳市的乡村振兴议事会等。在安顺经开区的马厂村，村民主要关心三类问题:一是关于房屋的问题，区政府采取“入股联营”、成立旅游发展公司等策略，在维护村民利益的基础上，将村民空余房间入股公司，建起极具地方特色的民宿客栈，实现村民可支配资源的再利用;二是关于土地的问题，马厂村将集体土地和村民承包土地进行区分利用，并依托“百寿园农庄”“御马温泉”等旅游项目对土地进行整合与开发;三是关于收入问题，马厂村除了种植李树、桃树和樱桃树等经济作物之外，还从湖北引进白沙琵琶树进行栽培，通过扩大产业的种类与规模，来带动马厂村的村民增收致富。

其四，谐序同构性:阿歪寨村三大重点项目建设的制度安排。从理论上来说，新事物的萌发必然伴随着旧事物的凋零，但在安顺经开区这里，我们却意外地发现一幅新旧事物“谐序同构”的共存画面。阿歪寨村为了实现脱贫攻坚与乡村振兴的无缝接轨，全村以“传统村落、藤甲部落和全域旅游”三大重点进行产业调整与升级，并依托“藤甲文化、布依文化和三线文化”等村落资源优势，以“乡愁阿歪寨、神秘藤甲谷”为乡村旅游发展定位，建造制作藤甲的手工艺编制工作坊，修复“一院一品”的布依民族文化，发展起具有民族特色的乡村旅游产业，打造藤甲谷景区、古村落民宿区、布依农家乐和养老综合体项目等，推动阿歪寨村走向振兴。此外，安顺经开区还大力推进乡风文明建设，将现代文明与民风民俗、村规民约和少数民族庆典相结合，让乡

村振兴的和谐发展理念在乡村实现“软着陆”。

其五，技术赋能性：一体化便民服务平台搭建的工具理性。厚植于乡土中国之上，人情世故、风俗习惯和文化传统等非正式制度始终交织缠绕于各类乡村治理活动之中，周雪光、吴毅和应星等人认为这类非正式制度在治理活动中，赋予了基层政府更多的执行权和自由裁量权，具有灵活性、变通性和策略性等特征。^{[9][10][11]}相反，敬渠东、张振洋和何旭明等人则指出这类非正式制度为“潜规则”“香烟钱”“拉关系”“走后门”等现象的弥漫盛行敞开了大门。^{[12][13][14]}针对乡村非正式治理所显露出的症候，公共服务新工具独特的客观属性恰好能修补非正式制度上的缺陷，纾解由这种“非正式”所带来的现实困境，如安顺经开区搭建大数据便民平台，对村级干部实施智能化管理，解决基层组织日常管理中不规范、不到位等问题，进一步压缩腐败问题的滋生空间，真正做到“干部透明公开，村民清楚明白”。

2. 公共服务新工具的类型提炼

其一，基于“大数据+”的数字化新工具。安顺市经开区采取“大数据+”的公共服务供给模式，有效覆盖村庄管理、治安、服务、教育、养老等诸多领域，如通过“大数据+”高效便利的客观优势，落实广大村民的政治生活知情权，实现“三务公开”、村务考核、“三会一课”等等。安顺市经开区为了完成区、镇、村三级综治中心的建设，近年来投入3000余万元，建立起交通堵塞、秸秆焚烧、违法犯罪和生态建设、精准扶贫、有效帮扶等领域的实时监控和智慧防控系统，构建“矛盾纠纷多元化解调节处微信公众平台”，实现云汇集、云处理、云转办和云反馈。安顺经开区政府还利用新一代信息与通讯工具（ICT）的无时空限制的优点，搭建起法律商城服务平台，让村民自主选择法律服务，实现法律与基层对接与送法律下乡，共同织密矛盾纠纷多元化解网络。针对基层工作者，“大数据+”的数字化工具不仅极大减轻了工作负担，还减少了具体工作中的误差，如电子安顺APP记账，通过手机就可对多户电子记账户进行住户收支调查，在方便村民住户的同时，也极大减少了基层调查人员挨家挨户走访调查的麻烦。

其二，多元主体协同供给的服务型新工具。公共服务供给研究应该有这样一种共识：政府是最重要的，但不是唯一的。面对乡村振兴过程中产业动能不足的问题，安顺经开区结合自身地域、土壤和气温等优势，将食用菌产业作为“十三五”时期的重点产业，食用菌产业发展领导小组办公室先后制定《安顺市农村产业革命2020年食用菌产业发展推进工作方案》和《安顺市食用菌产业发展规划（2020—2022）》，为食用菌产业发展提供了政策保障，也为当地有序推进乡村振兴战略提供了具体的行动方案。为了克服产业发展不均衡、产业结构不完善等问题，安顺经开区以政府为依托平台，采取“公司+基地+合作社+农地”“龙头企业+合作社+农户”等多元主体协同参与的产业模式，实现不同主体优势互补和利益对接，发展股份合作型集体经济，助推产业融合发展，将全区一二三产业逐渐引入改革“深水区”。同时，通过与区平台公司签订购买协议，建立起产销对接机制，实现“农校对接”“农企对接”“农超对接”“农社对接”和“农批对接”等产销对接和直供直销机制，保障农户的基本工资收入。

其三，服务资源均衡配置的专项性新工具。相较于公共服务传统工具而言，在党政主导引领的社会治理格局下，政府在选择公共服务工具时，所选择的社会治理工具多数会带有公权色彩，如行政命令、行政管制等，这带来了社会治理机制的单一、运作僵化和后续乏力等问题。针对以上问题，安顺经开区平寨村给出了专项性工具的纾解良方，具体包括下拨专项性资金、成立专项性组织和采用专项性措施三个方面。在专项性资金方面，为了实现城乡公共服务资源普惠共享，自2006年以来，平寨村便开始投入专项资金修建停车场、改造房屋、整治河道和完善厕所污水收集处理系统，保障公共服务基础设施建设；在专项性组织方面，平寨村成立建立“两委”与社会联络机制，成立跳花坡协会，丰富村民传统文化生活，增进村民之间交流。与此同时，平寨村引进蜡染公司，在保留自身文化特色的基础上，将蜡染文化染印在苗族服饰上，形成新的乡村特色产业；在专项性措施方面，在借鉴安顺经开区其他村“村社合一”成功经验的基础之上，通过“支部引领、村委主抓、合作社实施和村民参与”的乡村产业发展道路，推行以“村党支部领办”为核心的集体经济发展模式，村支“两委”交叉任职，共用一套领导班子，避免了现实中“人走政息”“重复决策”等现象的发生。

其四，负责服务“兜底”的保障式新工具。乡村社会问题主要体现为乡村社会的发展基础与现代化进程的发展要求未能有

效连接，一方面，自新中国成立以来，越来越多的“自然村”进化到“行政村”，呈现出“跳跃式”发展的特征；另一方面，这种发展形式并没有给传统乡村社会留有自我调节的时间，最终引致一些乡村问题不断涌现。在这样的背景下，衍生出一项负责服务“兜底”的保障式工具，以修补现代化进程与乡村社会发展现状之间的裂痕。需要指出，这里的保障式工具与传统工具有着本质区别，保障式工具是在传统工具基础之上创新出来的新工具，在保留传统工具的价值功能的同时，对其服务“兜底”功能进行应景性延伸。具体而言，自2017年开始，安顺经开区荡上村为了促进村级产业与旅游业深度融合，推动产业生态化、产业链接化、产业融合化和产业红利化，实施政策和产业结合的“组合拳”，形成乡村振兴内生驱动下的产业共同体，^[15]助力现代生态乡村旅游业发展。自2018年以来，荡上村在保护传统村落环境的基础之上，本着“保护中发展，发展中保护”的原则，引入现代农业园项目，投资3500万，占地面积950亩，打造鲜花种植园，并配备蔬果采摘、树苗培育和花卉展览等多种观光旅游项目，再辅以开办农家乐、经营手工艺工作坊等创业项目，以实现乡村脱贫攻坚和乡村振兴前后承接、协同推进。整体如图2所示。

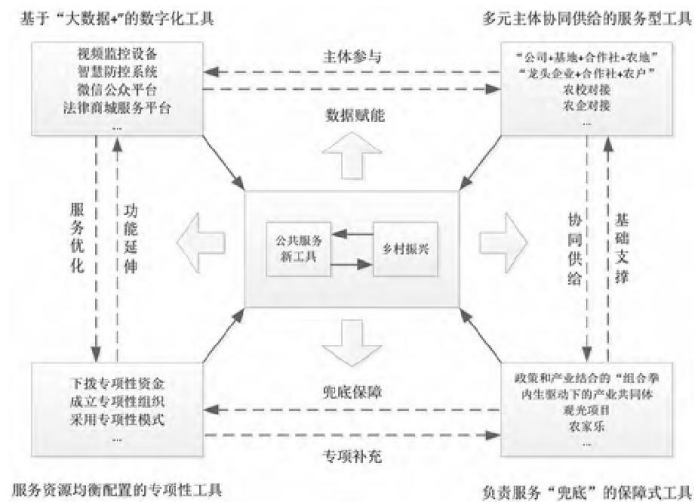


图2 安顺经开区公共服务新工具的类型提炼

(二)机理分析:公共服务新工具的运行逻辑

1. 运行新主体:多元主体协同参与公共服务供给

为了发挥村支“两委”、党员致富带头人等先锋模范带头作用，截止到2022年底，安顺经开区共建立农民专业合作社140个，把10户左右居住相邻、技能相似和产业发展方向相同的农户捆绑成发展主体，采取“1和10”抱团模式，全面整合土地、资金、技术等资源，提升农户相互带动发展效应。以平寨村为例，在“文化+旅游+产业”的建设理念引导下，村“两委”整合1.2亿资金建成相文化广场、荷花塘、苗寨门、栈道等一系列基础设施，并积极推进规模土地流转，探索以新“村社合一”的集体经济发展模式，成立村级合作社，在带动村民就业脱贫的同时，推动着乡村一二三产业的不断转型、优化和升级。除此之外，阿歪寨村成立“1+5N”村级自治组织，建立发展传统村落的议事微信群，实现村民自管自服自监，真正做到村民成为乡村治理的“主人翁”。

2. 运行新方式:任务下放、村民自治与双向互动

一是自上而下振兴任务的逐级“发包”。在乡村振兴尺度内，上级政府根据国家乡村振兴的大政方针，分解任务然后向下“发包”。这种任务下放机制，实际上产生一种分级治理的效果，即上级政府(中央或省政府)的“发包”、地方政府(市或县政府)的“打包”和基层政府(乡或镇政府)的“抓包”。^[16]有学者将这种现象归纳为折叠型治理，即我国基层的折叠型治理模式通

过分分包干、简约化考评等机制，将治理复杂性折叠容纳在内。^[17]自乡村振兴战略提出以来，安顺经开区不断结合自身既有资源，创新运用公共服务新工具，如“支部+合作社+公司+农户”的发展模式、大数据“云汇党建”便民服务平台和法律商城服务中心，一改传统“输血式”资源输入的乡村振兴策略，转而走向“造血式”资源反哺的乡村振兴道路。

二是自下而上村级事务的自治。“民主”与“自治”一直是贯穿于乡村治理体系的两条重要线索，其中乡村自治弥补了人民公社制度瓦解后的制度性空白。不同于历史的乡建运动，乡村振兴战略多了些对村民的“照顾”和“殷切关怀”，也多了些与基层政府的“交接”与“互动”。为了激发村民参与的积极性和培育乡村社区精神，安顺经开区镇、村两级和驻村工作组通过走亲、夜访等形式，引导村民参与到村级事务中来，积极搭平台、建载体、扩渠道和给资源，改变过去存在的干部主动，群众不动、干部插手，群众甩手等棘手问题，真正实现“为民做主”到“由民做主”的自治转变。进一步讲，这种自治让基层治理的活力竞相迸发，打破了基层政府“话语独白”的画面，避免了基层政府成为悬浮在水面的“那层油”，^[18]游离于乡村治理表面，始终难以渗透下去。^[19]

三是自上而下、自下而上两条路径耦合衔接的双向互动。一方面，公共服务新工具如果仅自上而下地进行制度安排，难免会忽略对现实的合理考量，造成公共服务供给政策“高高举起、轻轻落地”等困境，发挥不出应有作用；另一方面，自下而上公共服务新工具往往缺乏专业化和知识化的整体思考，容易形成“各扫门前雪”的基层综合事务治理格局。从羊场村的“一村一公司”发展模式、幺铺镇“一分三向”的发展策略、阿歪寨村三大重点项目到平寨村的新“村社合一”、荡上村的“文旅产业”融合道路，都可以感受到安顺经开区“上下互动”的整体性发展理念，这种理念将政府和村民都纳入进乡村振兴的战略中，遵循了外生型“官治”治理和内生型“自治”治理的双轨治理逻辑，^[20]实现了“顶层与基层”“上与下”和“点与面”的交接与互动。

3. 运行新目标:构建“三治”交融的乡村社会

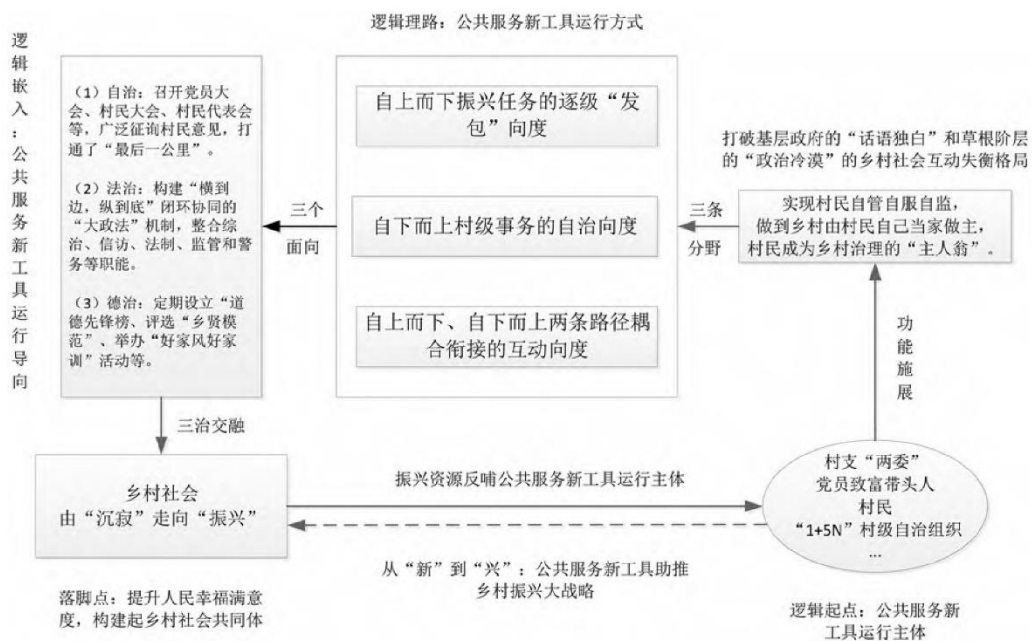


图3 公共服务新工具的运行逻辑

乡村振兴战略是一项复杂的系统工程，需要自治、法治和德治三个重要要件加以组合并调适。^[21]在自治方面，面对草根阶层的“政治冷漠”、乡村社会互动失衡等问题，通过夜访、网上收集等形式征集村民最关心的问题，并及时召开党员大会、村民大会、村民代表会、座谈会等，广泛征询村民意见，打通了基层“最后一公里”，避免了下情无法上达的“中梗阻”问题，真正做

到问需于民、问计于民和问政于民;在法治方面,针对基层治理随意性强、行为不规范等问题,安顺经开区构建了“横到边,纵到底”闭环协同的“大政法”机制,整合了综治、信访、法制、监管和警务等职能。同时,在镇(办)派驻“大政法”特派员,在村(居)派驻政府特派员、扶贫专员、驻村书记员、警务助理员和民生派驻员,充分体现法治的价值所在;在德治方面,安顺经开区诸多村落通过定期设立“道德先锋榜、评选“乡贤模范”、举办“好家风好家训”活动等方式,充分发挥出德治在村民自治中的作用,推动乡风文明朝着均衡方向演绎发展。整体运行逻辑如图3所示。

五、小结及进一步讨论

从古至今,“利器说”一直是中国历代领导者治国理政的重要管理思想,工具技术也一直是推动社会发展的重要驱动力,如西汉时期“役水而舂,其利百倍”的新式粮食加工机械、东汉时期的新式炼铁鼓风机和明清时期的先进纺车。从“工欲善其事,必先利其器”到“其用日半,其功可使倍”,从“师夷长技以制夷”到“用机器去制造货物,把国家变成富庶”,工具变革始终是兴邦立业的重要途径之一。^[22]2021年7月11日,中共中央、国务院印发《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》,明确要求市、县级政府要规范村(社区)公共服务和代办政务服务事项,由基层组织主导整合资源为群众提供服务。^[23]在此背景下,公共服务新工具的概念、特征和运行逻辑无疑成为乡村社会领域的重要议题。一方面,公共服务新工具可以为乡村社会实现“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”提供工具层面的保障;另一方面,公共服务新工具也可以发挥出其功能价值,有序推进乡村振兴战略的各项制度政策。

本研究至少提供三点启示:一是作为乡村振兴战略背景下的新产物,公共服务新工具需要嵌入到基层治理制度安排及结构系统之中,以促进乡村振兴战略的可持续推进;二是跟进各项细化措施和更新各项规章制度,确保公共服务新工具“软着陆”,极大化激发出工具本身的内在潜力;三是面对美好生活愿景和乡村振兴现实之间的差距,可充分发挥出公共服务新工具的纽带功能,切实提升群众幸福感、获得感和安全感,构建起以人民为中心、以公共服务新工具为介质和以实现美好生活为导向的“涟漪式”基层社会共同体。面对纷繁复杂的基层社会环境,利用好公共服务新工具不仅让政府治理变得相对简单而有序,而且能有效应对层出不穷的基层社会问题,因为它不单单停留在公共服务供给理念更新的层面,而是通过不断的实践和经验提炼,逐渐演化成基层管理者们都可以掌握的一种治理新工具,推动着基层社会治理由“良序”迈向“善治”。

参考文献:

[1]中共中央、国务院. 乡村振兴战略规划(2018-2022年)[EB/OL]. (2018-09-26)[2022-01-13]中华人民共和国中央人民政府网. http://www.gov.cn/xinwen/2018-09/26/content_5325534.htm.

[2]严强. 公共政策学[M]. 北京:社会科学文献出版社,2010:92.

[3]傅金鹏. 社会组织提供公共服务的问责工具分析——以地方公益创投为例[J]. 中国行政管理,2013(10):36-41.

[4]Kirsten,Nils. Persuasion and resistance. Large-scale collaborative professional development as a policy instrument[J]. JOURNAL OF CURRICULUM STUDIES,2020(3):395-412.

[5]Nkyabonaki,Jason. Effectiveness of the Public Service Code of Ethics in Controlling Corrupt Behaviour in The Public Service:Opinion from the Grassroots at Toangoma WardTemeke Municipal Council[J]. JOURNAL OF ASIAN AND AFRICAN STUDIES,2019(8):1195-1212.

[6]Lester M.Salamon.The tool of government:An Introduction to the New Governance[M]. New York:Oxford University Press,2002:19.

-
- [7]陈振明. 政府工具研究与政府管理方式改进——论作为公共管理学新分支的政府工具研究的兴起、主题和意义[J]. 中国行政管理, 2004(6):43-48.
- [8]《安顺经济技术开发区“十四五”经济和社会发展规划及二〇三五年远景目标纲要》[EB/OL]. (2022-03-17) [2022-05-18] 安顺经济技术开发区网站. http://www.anshunjikq.gov.cn/zwgk/zfxxgk/fdzdgknr/ghjh/202206/t20220601_74570938.html.
- [9]周雪光. 基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑[J]. 社会学研究, 2008(6):1-21+243.
- [10]吴毅. 小镇喧嚣——一个乡镇政治运作的演绎与阐释[M]. 北京:生活·读书·新知三联书店, 2007:614-627.
- [11]应星. 大河移民上访的故事[M]. 北京:生活·读书·新知三联书店, 2001:314.
- [12]渠敬东, 周飞舟, 应星. 从总体支配到技术治理——基于中国 30 年改革经验的社会学分析[J]. 中国社会科学, 2009(6):104-127+207.
- [13]张振洋. 精英自主性、非正式制度与农村公共产品供给——基于“香烟钱”制度的个案研究[J]. 公共管理学报, 2019(4):61-71+171.
- [14]何旭明. 论人情关系与腐败现象[J]. 社会科学, 2000(11):19-23.
- [15]曾维和, 咸鸣霞. 乡村振兴的产业共同体模式及其形成机理——基于武家嘴产业兴村的实证调研[J]. 中国软科学, 2019(11):74-85.
- [16]渠敬东. 项目制:一种新的国家治理体制[J]. 中国社会科学, 2012(5):113-130+207.
- [17]彭勃, 赵吉. 折叠型治理及其展开:基层形式主义的生成逻辑[J]. 探索与争鸣, 2019(11):92-101+158-159.
- [18]靳永翥, 赵远跃. 基层治理变革中的乡村治理制度创设研究——以浙江象山“村民说事”为切入点[J]. 治理研究, 2021(2):82-91.
- [19]申端锋. 乡村治权与分类治理:农民上访研究的范式转换[J]. 开放时代, 2010(6):5-23.
- [20]郑娜娜, 许佳君. 易地搬迁移民社区文化治理的实践逻辑——以陕南 G 社区为例[J]. 云南大学学报(社会科学版), 2020(1):87-95.
- [21]靳永翥, 冷忠燕. 行政耦合、新型关系网络及其于乡村治理的作用机制研究[J]. 云南大学学报(社会科学版), 2019(6):86-98.
- [22]周三多. 管理学——原理与方法[M]. 上海:复旦大学出版社, 2017:44.
- [23]中共中央、国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见[EB/OL]. (2021-07-11) [2022-01-13]. 中华人民共和国中央人民政府网. http://www.gov.cn/xinwen/2021-07/11/content_5624201.htm.