

偏位与矫治：农村高质量公共服务何以实现

——基于四川省J县的考察

丁怡舟 靳永翥 罗敏¹

【摘要】农村高质量公共服务是实现农民美好生活的重要手段。可由于绩效考核、治理目标、社会资源、工作责任、组织制度、专业知识等因素的存在，导致基层部门的公共服务出现显性偏位与隐性偏位。基于农村一线基层部门与主管上级部门组成的公共服务核心体系，本文从偏位、矫治与内外联立出发构建起对应的分析框架。与此同时，研究还借助四川省J县的实地考察，来具体说明农村公共服务质量该如何改进。研究结论表明，地方政府厘清公共服务的偏位与矫正，对实现农村高质量公共服务极为重要。唯有合理地调整公共服务核心体系，我们才能将制度优势更好地转化为治理效能。

【关键词】偏位 矫治 公共服务

【中图分类号】D035 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1003-7470(2022)-06-0126(09)

一、引言

公共服务是政府治理得以落实的中心节点，也是制度优势更好地转化为治理效能的关键环节。换言之，公共服务可以引导社会资源流向，从而达到社会资源合理、有效分配的目的。而实现高质量公共服务，是全面建成小康社会的必经之路，也是“中国之治”达成共同富裕的有力证明，更是“三农问题”得以有效解决的重要保障。因此，强化公共服务质量，就成为中国政府治理与改革的核心内容；^[1]改善农村公共服务质量，也就成为地方政府实现农民美好生活的时代主题。

然而，一线基层部门，在对农村地区进行公共服务供给时，难免会出现一定程度的偏位。这就导致，政府供给的公共服务，农民不需要；而农民需要的公共服务，政府没供给。鉴于此，主管上级部门才需要对农村公共服务偏位进行对应的矫治，进而“构建新型工农城乡关系、实现质与量的阶段性适配、推动供与需的高效能平衡等三大目标”，^[2]形成农村高质量公共服务的良好格局。可以说，农村公共服务质量，是今后政府治理所面临的现实问题；而偏位与矫治，则是农村公共服务核心体系质量改进过程的必要步骤。

不过，定位农村公共服务的偏位，需要地方政府繁琐且复杂的监督手段；实行农村公共服务的矫治，又需要部门之间琐碎与庞杂的实地操作。这便要求，研究者采取协同供给机制来集中分析农村公共服务的偏位与矫治。截至目前，全国各地地方政府，在农村公共服务质量改进方面已经投入了大量的人力、物力、财力，并取得了一定的成效。那么，我们如何才能进一步实现农村公共服务的高质量呢？基于此，本文将借助公共服务核心体系“偏位-矫治”的分析框架，从四川省J县的案例中，得到一部分农村高质量公共服务何以实现的答案。

作者简介：丁怡舟 博士研究生 厦门大学 福建厦门 361005
靳永翥 教授 博士生导师 西安建筑科技大学 陕西西安 710000
罗敏 博士研究生 厦门大学 福建厦门 361005

基金项目：本文系国家社会科学基金重大项目“强化制度执行力研究”（编号：20ZDA108）的阶段性研究成果。罗敏为本文通讯作者。

二、农村公共服务的困境与出路

农村公共服务的质量改进,能够提升旧有农业效益,提供农村地区良好的发展平台,提高农民的现有收入,从而以“一体化”方式解决“三农问题”。现今,全国各地地方政府,已经通过各种方式来改进农村公共服务的质量,持续为农村地区注入各类高质量技术。但是,由于公共服务核心体系的绩效考核、治理目标、社会资源、工作责任、组织制度、专业知识等因素,这就造成农村公共服务存在显性与隐性的偏位问题,使得政府改进农村公共服务质量依然存在困难。因此,在公共服务供给过程中,上级部门须给予必要的矫治措施,并加强公共服务核心体系的内外联立,以此达到良好的治理效果。

1. 农村公共服务质量提升的困境检视

就农村公共服务而言,早期的研究主要集中在公共服务体系的改进层面,比如公共服务体系的供需错位问题。于是,有学者认为,公共服务体系应该结合“现代市场经济环境、国家发展战略和公共政策环境、国家财力和民间资产”进行改革,^[3]以提高农村公共服务的质量。然而,随着社会经济的增长,公共服务的单一供给局面,已不足以支撑农村地区的需求。这便驱使政府建立多元化的公共服务供给机制,^[4]依据不同的公共服务层次和属性,结合政府、市场、社会、农民等主体完成服务供给。^[5]不过,政府让渡给市场或社会的权力不能越界,“因为政治契约上位于经济契约,政府转移出去的只是政府公共责任的实现形式”。^[6]换言之,关系到公平、正义、法律与道德等问题时,政府仍要承担公共服务供给的主要责任。但是,由于“农民公共服务需求表达存在无表达、被动表达、表达无效、表达不充分以及制度外表达等表达欠缺的问题”,^[7]这就导致了农村公共服务偏位的情况依旧得不到有效解决。

其实,农村公共服务供给偏位,是由政府缺位、错位与越位导致的。当然,农村公共服务供给偏位的部分原因,还在于政府主导的供给模式强调“自上而下”的政策传导形式,而缺乏需求导向型公共服务供给的创新机制。^[8]因此,政府才要牵头建设农村地区的公共服务体系,从农民的实际利益诉求出发完善科学的服务供给机制。^[9]显然,在提升农村公共服务的过程中,不同的服务供给主体之间会有不协调的合作冲突,这主要集中反映在“合作、竞争、制衡”三个方面。^[10]于是,迫于政府组织机构的庞杂与运行模式的繁琐,有学者才强调要推动农村公共服务的市场化改革,依靠“优化顶层设计、理顺管理体制,细化服务清单、创新管理机制,壮大服务主体、优化竞争环境,加大财政投入、提升服务能力,重视人才培养、规范内部管理,加大宣传力度、扩大农民参与”等措施来完成农村公共服务质量全面提升的目的。^[11]但市场化的公共服务供给模式,却仍不能完全矫治公共服务的偏位问题。所以,政府要借助信息技术的发展,形成农村公共服务的整体性治理体系,才能防止服务供给模式单一、治理主体“各自为政”与治理机制“碎片化”的现实困境。^[12]

2. 农村公共服务质量改善的未来出路

可是,即便数字技术被大量引入政府治理过程,若研究不能透析农村公共服务供给核心体系的偏位问题,那公共服务也无法得以矫治进而实现高质量的目标。实际上,尽管我国农村地区公共服务质量一直在不断改进,但农民对公共服务的实际期望与感知价值之间仍存在较大差距。这就需要各地地方政府凭借信息化改革,协同各界对公共服务供给体系进行精准矫治。诚然,经济发展以后,我国农村地区宏观环境、农民需求、政策法规、行政方式等都有了新的变化,这就意味着地方政府要投入更多的时间、精力与资源去维护农村的公共服务质量。因此,改善农村公共服务质量要以农民为中心。同时,为了保证农村高质量公共服务战略的实施,政府还要将农村供给服务的事业单位与政府购买服务的行为进行有效衔接,以此促成农村社会化服务体系的建构和发展。而利用层级结构、人财物资源、技术手段强化政府供给机制,这又催生出农村公共服务由“网格化供给”向“网络化供给”的再次转变。

理解乡村振兴要借助乡村振兴的宏观背景来重塑农村公共服务核心体系。鉴于农村公共服务“项目制”供给方式的不可持续,^[13]政府试图以“跨地域、跨部门、跨功能”地改善农村公共服务质量,以立体闭环的行动网络改革传统服务供给模式。然而,在经济发展不平衡的条件下,我国各地农村公共服务综合效率展示出明显不同的差距:中部地区>东部地区>西部地区。^[14]这意味

着，若不具体分析各地农村公共服务的偏位成因，那政府依靠单因素驱动公共服务并矫治其质量就会很难。高质量公共服务的供给，有赖于我们了解现有公共服务的运行逻辑，^[15]更赖于我们分解出公共服务偏位的成因。尽管，有学者表示，政府还要融入更多的市场要素，^[16]以弥补城乡关系逐渐被拉大后公共服务偏位带来的社会矛盾，^[17]但是，政府体系作为公共服务体系的核心部分，如果其偏位问题得不到对应的矫治，那农村公共服务质量依然得不到提高。

3. 现有研究不足

我国农村公共服务的质量改进，不同于国外农村公共服务实践。因此，本文着重分析国内相关文献资料。虽然现在国内关于农村公共服务的文章较多，但是这些文献的集中点侧重于农村公共文化服务、农村公共体育服务等方面。而相关研究在公共服务偏位与矫治问题及农村高质量公共服务实现等方面仍略显不足。事实上，现有研究更关注农村公共服务的供给主体、供给方式及供给对象。可是，对农村公共服务偏位的类型，为何产生偏位，及怎么矫治偏位等问题却未能说清。调研发现，即便拥有先进的数字技术，在缺乏对公共服务核心体系整体了解的情况下，地方政府依然难以将公共服务质量提升到人民满意的水平。换言之，农村公共服务体系的系统性缺陷未能得到彻底解决。

三、基于“偏位-矫治”的分析框架

一线基层部门与主管上级部门，组成了农村公共服务供给的核心体系。公共服务的偏位，则是该体系“黑箱”内存在的体系性缺陷；而公共服务的矫治，则是政府对体系问题进行的再度纠正。总体而言，农民反映的公共服务问题，会率先进入公共服务的核心体系。然而，在公共服务核心体系内，由于自由裁量权的存在，基层部门会产生显性偏位与隐性偏位的问题。偏位的公共服务，若要再次得到纠正，只能依靠上级部门进行对应的矫治。因此，供给的公共服务质量的改善程度与上级部门的矫治措施密切相关。同时，上级部门对农民进行公共服务的质量调查也能让矫治措施变得更加精细。

1. 基层部门于农村公共服务供给层面的偏位

尽管农村公共服务供给主体有多种类型，但是地方政府基层部门仍然是农村公共服务供给的核心体系。因此，大部分影响基层部门的因素，都有可能造成公共服务的偏位，使得供给的公共服务与农民实际需求存在一定的偏差。具体而言，公共服务的偏位可分为显性偏位与隐性偏位。

显性偏位，是指能够从外在表现直接判断的基层部门公共服务偏位现象，这主要包括：上级考核表面迎合、治理目标内在冲突、社会可用资源不足三类。第一类显性偏位，是上级考核表面迎合。在基层部门内部，“上有政策、下有对策”的现象长期存在。基层工作人员表面迎合上级部门的检查，但实际上却不履行应尽责任，这便导致公共服务达不到规定的质量。所以，与其说基层部门是在应付公共服务的任务，不如说基层部门是在应付上级部门的考核。第二类显性偏位，是治理目标内在冲突。由于行政部门间的条块结构设置不合理，基层部门经常会出现“上面千条线、下面一根针”的情况。这便会造成治理目标与社会实际之间的冲突。而基层部门在此情况之下，往往会根据自己的“经验”进行自由裁量，从而使得协定好的公共服务出现与实际不符的偏差。第三类显性偏位是社会可用资源不足。社会资源的稀缺性，往往令基层部门在公共服务供给过程中出现可用资源不足的情况。尽管基层部门可利用协同方式与市场进行合作供给，但是在实际操作中，这却会导致公共服务的质量降低等一系列问题。

隐性偏位，是指无法从外在表现进行判断的基层部门公共服务偏位现象，这主要包括：公职人员倾向避责、组织制度存在漏洞、专业知识缺乏储备三类。第一类隐性偏位，是公职人员倾向避责。在现实中，公职人员逃避工作责任的倾向是普遍存在的。这使得基层公职人员有意或无意地无视农民对公共服务的诉求，而这又会进一步引发基层部门“不作为”的行政现象。当公职人员倾向避责成为基层部门的一种内部惯性时，那么公共服务的质量便难以得到改进。第二类隐性偏位，是组织制度存在漏洞。虽然基层部门组织制度是严格按照当时的社会大环境而设计的，但是随着社会大环境的改变基层部门的组织制度难免出现一定程度的缺陷。基层政府改革也就由此而来。可是，基层部门的组织制度改革往往落后于社会现实，这便间接影响了公共服务供给

的质量。第三类隐性偏位，是专业知识缺乏储备。其实，地方基层部门无法准确地向农村地区投放公共服务，在于公职人员本身缺乏对应的专业知识。进入工作岗位以后，公职人员很少系统地学习公共管理理论。这就让公职人员的专业知识与时代的需求相脱节，从而使公共服务产生偏位。

2. 上级部门对基层部门服务供给措施的矫治

在公共服务核心体系内，上级部门虽不直接参与基层部门的服务供给，但上级部门却对基层部门的服务供给具有决定性作用。因此，基层部门公共服务偏位，需要靠上级部门进行矫治。针对显性偏位与隐性偏位，上级部门的矫治方法也分为显性矫治与隐性矫治。

显性矫治，是指上级部门根据基层部门公共服务能从外部观察到的偏位现象进行的针对性矫治，这主要包括：重新设定绩效考核、不断校对治理目标、给予更多社会资源。第一类显性矫治，是重新设定绩效考核。鉴于基层公职人员将绩效考核作为任务，而不是将公共服务质量作为目标。上级部门就需要重新调整原有绩效考核方式，利用绩效激励将基层公职人员引回到公共服务质量改善的原有轨道上来。否则，在绩效考核不变的条件下，基层公职人员依然会按照原有方式进行公共服务供给。第二类显性矫治，是不断校对治理目标。上级部门虽不是公共服务的直接供给方，但上级部门实际把握基层情况能有效地推动基层公共服务质量改进。当农村实际问题发生改变，上级部门若坚持旧有治理目标，这势必会影响到基层部门的服务供给。应唯有不断调整治理目标，使之契合社会实际，公共服务质量才能得以提升。第三类显性矫治，是给予更多社会资源。在农村地区，基层部门任务重，而可用资源少。在多元供给主体中，政府仍然是服务供给的主流。因此，上级部门牵头给予基层部门更多的社会资源，能够增加基层部门公共服务供给弹性，并提升农村公共服务质量。

隐性矫治，是指上级部门对基层部门公共服务内在不容易观察到的偏位现象进行的针对性矫治，这主要包括：加强工作问责力度、检查组织制度漏洞、提供专业知识指导。第一类隐性矫治，是加强工作问责力度。基层部门人员的避责，会令上级部门不得不加大基层工作问责力度。在规定的时间内、地点与群体内，如果基层部门没有提供恰当的公共服务，那上级部门就要让基层公职人员做出相关解释。第二类隐性矫治，是检查组织制度漏洞。因为社会大环境是变化的，组织制度也会随之出现漏洞。任何不及时的更新，都会造成“机会主义”在基层部门内产生。为了防止此类现象，上级部门需要不定期地检查组织制度漏洞，以发现公共服务质量改进的障碍。第三类隐性矫治，是提供专业知识指导。社会情况在持续变化，公职人员的专业知识也要跟上形势。虽然农村基层的公共服务问题较为“零碎”，但是基层部门人员的专业知识领域却必须体系化。所以，上级部门需要定期让基层部门人员到党校等部门进行相关培训，以补充基层公职人员的专业知识储备。

3. 强化公共服务核心体系的内外联立

就内部联立而言，这是强调上级部门要打通与基层部门之间联系的障碍，利用先进的数字技术来完成公共服务供给“黑箱”的难题。过去，上级部门布置任务以后，公共服务供给的任务就全部由基层部门独立完成，但由于自由裁量权的滥用与不用问题，这导致农村公共服务总是达不到令农民满意的效果。而现在数字技术的运用能够有效解决上级部门与基层部门之间的沟通不畅，并让基层部门公职人员在服务供给中随时处于被监督的状态。这让上下级部门间的界限变得模糊，进而使上级部门与基层部门“串联”成为公共服务核心体系，以此保障公共服务偏位能够得到及时、恰当的矫治。实际上，上下级之间的非合作博弈，一直是影响公共服务质量改进的重要因素。换言之，“独立”而非“联立”的公共服务核心体系会导致公共服务达不到质量标准。因为服务供给主体“各自为政”的状况难以令综合的农村公共事务被有效地解决。这就说明，为何公共服务供给主体变得更加多元的情况下，农村公共服务质量并没有得到预期的改善。

就外部联立而言，这是强调上级部门要连线农民进行公共服务质量调查。不同于基层部门与农民之间存在直接联系，上级部门通常无法了解到农民对公共服务的真实诉求。尽管存在实地调研与实地考察等方式，但要持续地改进农村公共服务质量，那么上级部门仍然需要不定期对农民做质量调查。现在，数字技术能让上级部门收到农民对提供公共服务的回馈。这表示，即便在公

共服务质量被认为改善以后，上级部门依旧要通过质量调查进行回访，保证公共服务偏位现象得以有效解决。一方面，上级部门通过质量调查，能够清楚地了解到公共服务供给过程中出现的偏位，并及时规制基层部门自由裁量的不合理行为；另一方面，利用质量调查，上级部门还能够对现有公共服务予以及时调整，保证高质量公共服务实现。当外部联立实现以后，农村公共服务供给的“黑箱”问题便能改善。以前的农村地区，地方政府供给什么，农民就只能接受什么。但是，随着我国基本矛盾的转变，地方政府就应该更加关注农民的实际需求，变被动的接受为主动的选择。唯有如此，农村公共服务的偏位现象才能被矫治，公共服务的质量改进过程才能变得可持续。

四、四川省 J 县公共服务的案例选择与分析

根据前面的研究问题，本文将利用分析框架的 6 类偏位现象，据此选择 J 县的 6 个村、6 个乡镇及县政府作为公共服务偏位与矫治的案例进行更深入的调研和分析。

1. 一线基层部门对农村公共服务供给存在一定偏位

党的十九大报告提出乡村振兴以来，J 县就开始不断改进农村公共服务的质量，但截至目前，J 县一线基层部门所供给的公共服务与农民心中的预期质量仍有一定差距。这主要表现在以下 6 个方面：绩效考核、治理目标、社会资源（显性偏位）；工作责任、组织制度、专业知识（隐性偏位）。前 3 个方面容易从外在表现得出结论，而后 3 个方面则需要研究者从访谈材料中进行推导得出。这 6 个方面共同构成了基层部门公共服务偏位的原因。

以 J 县村 1、村 2 与村 3 的公共服务显性偏位为例，基层部门问题主要表现在上级考核表面迎合、治理目标内在冲突、社会可用资源不足三个方面。第一类显性偏位，表示绩效考核才是乡政府 1 的首要目标。乡政府 1 确实有自己的难处，因为上级绩效任务多、绩效任务重，且农村问题又较为零散，很多时候他们确实无法顾及事情的方方面面。而且，通常情况下，乡政府 1 的公职人员会更加关注新出台的政策文件，并执行其中的强制性任务。第二类显性偏位，说明乡政府 2 与县政府就村 2 的公共服务目标存在冲突。一方面，村 2 的化工厂为农民提供了经济来源，使农村扶贫工作有了起色；另一方面，化工厂的存在又引发了环保问题，使得农民日常生活受到影响。因此，只有依靠先进的环保设备，对工厂排污进行处理，乡政府 2 才能提高公共服务质量。第三类显性偏位，表明乡政府 3 所获取的社会资源无法满足村 3 的公共服务供给水平。由于财政拨款的力度有限，乡政府 3 只能依靠摇号方式投放公共服务。虽然市场方式能够补充公共服务供给不足，但实际调研却显示，在缺乏经济利益的情况下，市场模式并不可靠。

以 J 县村 4、村 5 与村 6 的公共服务隐性偏位为例，基层部门问题主要表现在公职人员倾向避责、组织制度存在漏洞、专业知识缺乏储备三个方面。第一类隐性偏位，证明乡政府 4 的公职人员有一定逃避责任的倾向。在村 4，工作责任很难被明确地区分开来。当不同部门之间责任存在交叉时，避责问题就较为明显。因此，地方工作责任的交叉度决定了公职人员逃避责任概率的大小。第二类隐性偏位，证实了乡政府 5 的公职人员可以利用组织制度的漏洞不作为。在村 5，乡政府 5 的自由裁量权较大，是因为组织制度存在一些纸漏使得此处公职人员可以不提供必要的公共服务。因此，这就导致了公共服务供给不属于本地基层部门管辖范畴的说辞。第三类隐性偏位，显示乡政府 6 的公职人员存在专业知识落后的隐患。由于村 6 的地方性公共事务较多且杂，基层公职人员无法就公共服务质量改进过程进行系统、深入的学习。于是，在经年累月的工作以后，他们更倾向以“经验”的办法来判断公共服务质量是否需要改进。这便造成公共服务创新障碍，从而影响公共服务质量（见表 1）。

2. 主管上级部门对基层服务供给应当给予必要矫治

针对农村公共服务偏位的问题，J 县县政府也对此采取过一些矫治措施。但从调研结果来看，整体矫治情况并不太理想，这也导致 J 县农村公共服务质量提升有限。尽管每年财政拨款额度在逐渐上升，但是农村高质量公共服务却依旧未能全面实现。鉴于此，这里将具体分析 J 县县政府的公共服务矫治措施。

针对显性偏位，J县县政府主要围绕重新设定绩效考核、不断校对治理目标、给予更多社会资源三个方面采取矫治措施。第一类显性矫治，是对现有绩效考核的重新设定。县政府认为，绩效考核设计的不合理会导致乡政府公职人员不作为。因为基层公职人员的主要目标是应付绩效考核，所以只有凭借绩效激励才能让公共服务被保质保量的供给。第二类显性矫治，是关于治理目标调整方面的内容。但显然，县政府没有认真地分析本地农村的实际情况，仅通过上头规定的文件精神来制定公共服务任务。然而，违背农村实际的政策，并不会被下级所接受。这直接导致了乡政府公职人员的自由裁量，以“自我经验”供给公共服务。第三类显性矫治，是社会资源方面的再次调整。然而，在这一点上，县政府与乡政府明显存在较大分歧。乡政府认为财政不够用，而县政府认为财政不够用得靠自己解决。但是，以“利益为导向”的私营企业，不太可能主动对农村公共服务质量进行改进，这就造成了农村地区的公共服务偏位。

表 1 J 县 6 个村公共服务偏位情况

偏位类型	具体偏位	农民反映问题	乡政府公共服务偏位
显性偏位	绩效考核	农民 1a: 我们村没什么公共服务, 政府一般让我们大家投钱, 然后自己修路、修房啥的。 农民 1b: 现在搞什么农村卫生革命, 说以前养殖不环保。但政府又不给钱, 让我们修新的棚圈。	乡政府 1 办事员 1a: 绩效考核才是我们考虑的首要因素。平时考核指标那么多, 有些任务真的没办法顾上。村民说我们应付工作, 我们也觉得很冤。
	治理目标	农民 2a: 村里跟化工厂离得很近, 我们很多老年人也一直生病。政府不但不管, 还要继续招商引资, 说要振兴乡村产业。 农民 2b: 我们村空气被污染了, 你看那化工厂就知道了。我叔就得了肺癌。医生说这可能跟工厂排废气有关。	乡政府 2 办事员 2a: 上面一边让保护好环境, 一边又要发展农村经济, 这搞得我们也很为难。好不容易引进的化工产业, 我们总不能因为别人排污就全部给停了? 吧?
	社会资源	农民 3a: 上次政府说修路, 一直没修。最后, 附近几个村还要摇号来决定谁先修, 这次没摇到我们就不修。 农民 3b: 公共服务? 你看我们村有什么公共服务, 还不是老样子。就	乡政府 3 办事员 3a: 乡村道路不是我们不修, 是我们没钱。10 个村全部要修路, 财政就那么一点, 你说我们怎么办? 还不是先给情况紧急的修。其他不紧急的要么等社会筹资, 要么就只能摇号。

	一条泥巴路都一直没修。	
--	-------------	--

工作责任 隐性组织偏位 专业知识	农民 4a: 文体设施, 我们村好像没有, 就村口有一个喇叭。大家平时耕地就是锻炼。娱乐嘛, 就是打麻将。 农民 4b: 我们村平时不热闹, 大家喜欢串串门、吹吹牛。我们老年人, 就喜欢打点小麻将。没听说过还有什么文体设施。	乡政府 4 办事员 4a: 文体设施建设没必要, 我们乡政府不可能随意在这种地方掏钱。平时我们任务已经够多了, 其他部门也不愿意管农村文化发展这一块。而且, 不是我说, 这方面就算投钱也是浪费。
	农民 5a: 乡政府有些时候办事都是乱干, 比如 2020 年暴雨, 庄家都被淹了, 他们还天天只宣传、不办事。 农民 5b: 乡政府就喜欢喊口号, 真正我们农民遇到点急事, 根本不会管。什么应急服务, 根本没有。	乡政府 5 办事员 5a: 组织上规定什么, 我们基层就干什么。但有些事情真的超过了我们的管辖范围, 比如应急管理一块。本来就有很多事, 再来这么一出, 我们人手肯定不够。
	农民 6a: 我们急需教育与医疗资源, 学校和医院离我们这里比较远, 孩子上学不方便, 我们看病也不方便。 农民 6b: 我们村看个病得坐车, 但我们老年人又不会开车。我老伴儿就是前年大半夜心肌梗塞走的, 要是有近点的医院就不会这样。	乡政府 6 办事员 6a: 教育与医疗是比较专业的公共服务, 我们乡政府也没有什么好办法。希望上级部门给予专业指导。要不然, 这些事情靠我们地方, 肯定完不成。

针对隐性矫治, J 县县政府主要围绕加强工作问责力度、检查组织制度漏洞、提供专业知识指导三个方面采取矫治措施。第一类隐性矫治, 是针对乡政府公职人员逃避工作职责的措施。县政府主张加大对基层人员不作为现象的惩罚, 这有利于乡政府主动向农村供给公共服务。但从实际情况来看, 只有惩处措施, 没有激励措施, 这类矫治并不会对公共服务质量改进产生实质性影响。第二类隐性矫治, 是对组织制度漏洞的检查。通过实地了解, J 县县政府确实有定期检查组织漏洞, 并将问题汇总递交给上级相关部门。同时, 县政府还对乡政府不作为的情况进行了相关整改, 这在一定程度上纠正了乡政府对旧有管辖范围的认知。第

三类隐性矫治，是针对专业知识储备做出的修改。现在 J 县县政府已经认识到，乡政府不能有效满足农村地区的公共服务需求，在于基层公职人员缺乏相应的专业知识。于是，他们通过党校、网课等方式，督促乡政府办事员保持“终身学习”的状态，借此改变农村公共服务偏位的状况（见表 2）。

表 2 J 县 6 个村公共服务矫治情况

偏位类型	具体偏位	县政府公共服务矫治措施
显性偏位	绩效考核	县政府办事员 1a：现在的绩效考核，不是多而是少。基层部门的公务员，很多时候都在混日子。根本不会主动去改进农村公共服务质量。所以才要给更具体的考核绩效任务，让他们按时完成。
	治理目标	县政府办事员 2a：保护环境和经济发展不冲突，这都是上头规定要完成的任务。我们布置的工作都是经过研讨的，这些我们之前有考虑。解决这个的关键在于企业引进环保设备，而不在于政府。
	社会资源	县政府办事员 3a：下面的单位，每个都说自己重要，每个都说自己部门穷，每个都需要财政支持。但财政是有限额的，资源问题要自己想办法。所以，我们才需要市场参与公共服务供给，村民也需要自己掏一部分费用。
隐性偏位	工作责任	县政府办事员 4a：大部分基层部门都有逃避工作责任的倾向，他们工作经常是能推就推，我们上次就某些同志已经做过批评。尤其在应急管理方面，我们县政府对乡政府是有明确工作要求的。
	组织制度	县政府办事员 5a：组织制度不完善是很正常的，这也是制度需要不断修改的原因。现在我们的任务有些时候不明确，这就造成了个别基层人员浑水摸鱼的情况。不过，政府部门一直在改革，所以乡政府公务员以后就不能像这样混了。
	专业知识	县政府办事员 6a：由于长期处于一线，有些同志的专业知识比较落后。处理问题的方式也比较欠妥。很多问题他们不是无法办，而是不知道该怎么办。所以，我们才安排有些年轻的同志出去进修，系统地学习一下。

3. 内外联立公共服务核心体系有助于实现高质量

随着数字技术的发展，J 县县政府的电子政务水平有了大幅度提升，但这并不意味着 J 县公共服务核心体系形成了有效的内外联立。实地调研结果显示，J 县县政府既没有与其下属 6 个乡政府形成有效的公共服务供给系统，也没有与当地农民形成有效

的联系。这导致了地方政府基层治理的“碎片化”。

就内部联立而言，J县县政府与乡政府的“串联”程度仍然较弱，这就导致了政策传导的障碍，并造成公共服务质量无法得到有效突破。譬如，县政府禁止没有生产许可证的企业入驻本地农村，但是很多本土企业凭借强大的“关系网”依旧开厂生产，这便造成了农村的环保问题。由此可见，县政府与乡政府之间存在一定的服务供给矛盾。乡政府在公共服务供给过程中需要有一定的自由裁量权，但自由裁量权需受到县政府的监督。否则，一旦乡政府权力出现缺位、错位与越位，那农村高质量公共服务发展就会受阻。

另外，J县县政府需要强化现有公共服务的质量调查。这就意味着，县政府要加强与农民的日常联系，及时了解农村公共服务状况。现在，智能手机等通讯设备在J县已普及，县政府应主动利用数字技术来问询农民的生活。比如，J县县政府现在开通的政府服务热线利用率不高，农民对此不信任。所以，农民有事情还是愿意到市级，或者更高一级的地方反映问题。同时，J县6个村的农民大多都表示，县政府领导平时没有到他们那里走动，也没有对公共服务实行任何有效的解决措施。这显然是县政府对公共服务质量调查力度不够所引致的。因此，实现农村高质量公共服务，县政府就要不定期检查本地农村公共服务的质量，并询问农民的意见，从而方便偏位的公共服务得到及时矫正。

五、结论与讨论

实现高质量公共服务对农村发展至关重要，这是我国制度优势更好地转化为治理效能的现实体现，也是社会资源被合理、有效分配的最好证明。然而，农村公共服务的质量改进，受制于一线基层部门与主管上级部门共同组成的公共服务核心体系。换言之，实现农村高质量公共服务，上级部门要对基层部门公共服务偏位进行必要的矫治。而在此基础上，强化公共服务核心体系的内外联立，则能进一步解决农民的实际所需。

针对基层部门的显性偏位与隐性偏位，上级部门也要实行显性矫治与隐性矫治，从绩效考核、治理目标、社会资源、工作责任、组织制度、专业知识六个方面对公共服务核心体系进行纠正。通过调研结果，我们发现：农村高质量公共服务未能全面实现在于偏位没有得到合理的矫治。这需要地方政府在今后的工作中，厘清显性偏位与隐性偏位的表现形式，并配合必要的显性矫治与隐性矫治，有针对性地改善公共服务核心体系，同时加强内部的“串联”与外部的“并联”，实现公共服务的精准供给。

破解“人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”，在于社会内部公共服务的均等化。因此，农村公共服务的质量就更应得到政府的重视。偏位、矫治与内外联立间的逻辑隔断，会造成公共服务质量的降低。所以，合理地改善公共服务核心体系，能帮助地方政府找准农村高质量公共服务实现的方向，达成农民美好生活的愿景。

参考文献：

- (1) 刘静. 农村公共服务供给的工具创新及其逻辑展开[J]. 农村经济, 2021, (07).
- (2) 李燕凌, 高猛. 农村公共服务高质量发展: 结构视域、内在逻辑与现实进路[J]. 行政论坛, 2021, (01).
- (3) 程又中. 我国农村公共服务组织体系及其建设的国际参照和本土机遇[J]. 社会主义研究, 2005, (05).
- (4) 艾医卫, 屈双湖. 建立和完善农村公共服务多元供给机制[J]. 中国行政管理, 2008, (10).
- (5) 陈世伟. 我国农村公共服务供给主体多元参与机制构建研究[J]. 求实, 2010, (01).

-
- (6) 吴业苗. 农村公共服务的角色界定: 政府责任与边界[J]. 改革, 2010, (06). 2022年第6期
- (7) 邓念国, 翁胜杨. “理性无知”抑或“路径闭锁”: 农民公共服务需求表达欠缺原因及其对策[J]. 理论与改革, 2012, (05).
- (8) 李庚, 樊志民. 农村公共服务供给创新: 县级政府创新的核心内容[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2013, (05).
- (9) 张卫静. 我国新时期农村公共服务体制研究[J]. 山东社会科学, 2014, (07).
- (10) 范逢春, 李晓梅. 农村公共服务多元主体动态协同治理模型研究[J]. 管理世界, 2014, (09).
- (11) 陈荣卓, 祁中山. 农村公共服务市场化路向及其深化[J]. 江汉论坛, 2014, (11).
- (12) 范逢春. 农村公共服务整体性治理框架研究[J]. 求索, 2014, (12).
- (13) 余成龙, 冷向明. “项目制”悖论抑或治理问题——农村公共服务项目制供给与可持续发展[J]. 公共管理学报, 2019, (02).
- (14) 范方志, 王晓彦. 中国农村基本公共服务供给效率的评价研究[J]. 宁夏社会科学, 2020, (05).
- (15) 何长辉. 农村公共服务运行逻辑与高质量供给[J]. 江淮论坛, 2020, (05).
- (16) 张菊梅. 农村公共服务供给的模式与革新[J]. 南昌大学学报(人文社会科学版), 2021, (01).
- (17) 贺雪峰. 城乡关系变动与乡村振兴的阶段[J]. 贵州社会科学, 2021, (08).
- (18) 刘威, 程国平. 面向小农户的农业生产性服务演进脉络及供需复衡路径[J]. 中州学刊, 2021, (11).