

中文摘要

乡镇政府基本公共服务供给是基层治理的主要资源，是乡镇政府发挥桥梁纽带和战斗堡垒作用的关键。随着社会基层治理格局的不断变化和人民群众思想观念的不断更新，乡镇逐渐成为错综复杂的利益关系的汇聚点和社会矛盾冲突的聚焦点。由此可见，加强乡镇政府基本公共服务供给，是推进农村基层社会治理和农村社会和谐发展，更好地服务民生、改善民生的必然要求。乡镇政府基本公共服务供给提升问题一直是公共服务领域一个重要的前沿研究问题与实践问题。本文旨在通过总结分析国内外学者关于乡镇政府基本公共服务供给模式和手段以及数字化趋势下乡镇政府基本公共服务供给能力发展方向的研究基础上，以 S 县为研究对象，通过访谈法和案例分析法，依托协同治理理论和新公共服务理论，收集一手访谈调研资料和二手资料，对 S 县乡镇政府基本公共服务供给进行案例分析和质性数据分析。经过以上分析，本研究得出如下结论。

当前，S 县基本公共服务供给还存在供给总量不足、供给质量不高、供给效率不高和供需不均衡的问题。究其原因，主要是由主体协同不足、乡镇政府权责不对称、资源投入不足、服务提供人员管理和培训不足造成的。针对以上问题和原因，本研究提出需要从构建多元主体协同共建模式、明晰乡镇政府权责、增加乡镇公共资源投入、加强服务提供人员的管理和培训等方面探索提升路径。

本研究聚焦研究提升乡镇政府基本公共服务供给的问题，丰富了在公共服务领域对乡镇政府供给方面的认识。本研究有助于为 S 县乡镇政府探索基本公共服务供给提升路径提供参考和建议，同时，也为 S 县周边县市以及东北地区其他农业性县市，提供一些启示和借鉴。

关键词：

乡镇政府；基本公共服务；供给

Abstract

The supply of basic public services is the main resource and the key to play the role of bridge and battle fortress. With the constant change of the social governance pattern and the constant renewal of the people's ideas, the township has gradually become the convergence point of intricate interest relations and the focus of social conflicts. It can be seen that strengthening the supply of basic public services by township governments is an inevitable requirement for promoting rural grass-roots social governance and harmonious development of rural society, better serving and improving people's livelihood, and is the key to promoting the modernization of grass-roots governance system and grass-roots governance capacity. The issue of improving the supply of basic public services by township governments has always been an important frontier research and practical issue in the field of public services. This thesis aims to summarize and analyze the theses about the supply models and means of basic public services of township governments, and the digitalizational development trend of basic public service supply capacity of township governments by the domestic and foreign scholars. Based on S County as the research object, using interview and case analysis methods, collaborative governance theory and new public service theory, collect first-hand and second-hand materials, conduct case analysis and qualitative data analysis on the basic public service supply of the township governments in S County. The following conclusions are drawn from the analysis.

At present, the basic public services provided by the township governments in S County face the problems such as insufficient total supply, low supply quality, low supply efficiency, and imbalanced supply and demand. The main reasons are about insufficient collaboration among stakeholders, asymmetric rights and responsibilities of township governments, insufficient resource investment, and insufficient management and training for service providers. The solutions are about building a multiple subject collaborative mechanism, clarifying the rights and responsibilities of township governments, increasing public resource investment, and strengthening the management and training for service providers.

This thesis focuses on improving strategies about basic public service supply of S County's township governments, enriching the understanding of township governments' supply in the field of public services. This thesis helps to provide some suggestions for the township governments of S County to enhance the supply of basic public services, and also provide some suggestions for the surrounding counties and even other agricultural counties in the northeast region.

Key words:

Township governments; Basic public services; Supply

目 录

一、绪论	1
(一) 研究背景和意义	1
1. 研究背景	1
2. 研究意义	2
(二) 文献综述	2
1. 乡镇政府基本公共服务供给的相关研究	2
2. 乡镇政府基本公共服务供给模式和手段	3
3. 数字化趋势下乡镇政府基本公共服务供给的发展方向	5
4. 文献述评	6
(三) 研究方法	6
1. 访谈法	6
2. 案例研究法	7
(四) 研究内容与框架	7
二、相关概念与理论基础	9
(一) 概念界定	9
1. 乡镇政府	9
2. 基本公共服务供给	9
3. 乡镇政府基本公共服务供给	10
(二) 理论基础	10
1. 新公共服务理论	10
2. 协同治理理论	11
三、案例概况与 S 县乡镇政府基本公共服务供给现状	13
(一) 案例选择与概况	13
1. 案例选择	13
2. 案例概况	13

(二) S 县乡镇政府基本公共服务供给现状	14
1. 调整服务机构设置	14
2. 划分服务职责	15
3. 建设线上线下服务平台	15
4. 基本公共教育服务供给	16
5. 基本公共文化服务供给	17
6. 基本公共社会保险服务供给	18
7. 基本公共医疗服务供给	18
四、S 县乡镇政府基本公共服务供给问题及成因分析	20
(一) S 县乡镇政府基本公共服务供给问题调研与分析	20
1. 二手资料收集	20
2. 访谈资料收集	21
3. 质性数据编码	23
(二) 存在问题	25
1. 基本公共服务供给总量不足	25
2. 基本公共服务供给质量不高	26
3. 基本公共服务供给效率不高	28
4. 基本公共服务供需不均衡	30
(三) 成因分析	31
1. 主体协同不足	32
2. 乡镇政府权责不对称	32
3. 资源投入不足	33
4. 服务提供人员管理和培训不足	34
五、S 县乡镇政府基本公共服务供给提升建议	35
(一) 构建多元主体协同共建模式	35
1. 加强多元主体协同供给	35
2. 发挥人民群众的主体作用	36

(二) 明晰乡镇政府权责	37
1. 强化乡镇政府公共服务职能	37
2. 增加乡镇政府基本公共服务自主权	37
(三) 增加乡镇公共资源投入	38
1. 适当增加财政投入	38
2. 增加数字化设施投入	39
(四) 加强服务提供人员的管理和培训	39
1. 加强人员管理	39
2. 强化教育培训	40
结 论	41
参考文献	43
附录 1 访谈提纲（乡镇村民和办事群众）	46
附录 2 访谈提纲（乡镇政府工作人员）	47
附录 3 访谈提纲（副乡镇长及以上领导）	48
附录 4 访谈提纲（村干部）	49
附录 5 访谈提纲（乡镇卫生院工作人员）	50
附录 6 访谈提纲（乡镇基础教育学校工作人员）	51
附录 7 访谈提纲（县直基本公共服务部门工作人员）	52
附录 8 一级编码表	53
附录 9 二级编码表	57
附录 10 三级编码表	58
致 谢	59

一、绪论

（一）研究背景和意义

1. 研究背景

乡镇政府基本公共服务供给是基层治理的主要资源，是乡镇政府发挥桥梁纽带和战斗堡垒作用的关键。随着社会基层治理格局的不断变化和人民群众思想观念的不断更新，乡镇逐渐成为错综复杂的利益关系的汇聚点和社会矛盾冲突的聚焦点。由此可见，加强乡镇政府基本公共服务供给，是推进农村基层社会治理和农村社会和谐发展，更好地服务民生、改善民生的必然要求。提升乡镇政府基本公共服务供给，是促进基层治理体系和基层治理能力现代化的根本要求，对于转变乡镇政府的职能，科学深入推进“放管服”改革，提高政府服务效能，提升基层治理现代化水平具有重要的作用和意义。2017年2月，中共中央办公厅和国务院办公厅联合印发了《关于加强乡镇政府服务能力建设的意见》，就乡镇政府如何加强和提升基本公共服务供给，指明了方向、提出了要求。乡村振兴战略为乡镇政府加强基本公共服务供给提供了新思路，贯彻落实乡村振兴战略离不开乡镇政府基本公共服务供给的提升和发展。

数字技术的发展为乡镇政府基本公共服务供给注入了新动能。传统的乡镇政府基本公共服务供给模式，囿于数字技术手段不足，供给主体和手段单一，需求信息掌握不及时、不全面，往往依靠主观经验和直觉判断进行决策供给，造成乡镇政府基本公共服务供给被动化、碎片化和粗放化。随着互联网、人工智能等数字化技术和手段的不断发展，以及在党和国家建设数字政府和发展数字乡村大政方针的指引下，数字化技术越来越广泛地应用到乡镇基本公共服务供给领域，“互联网+教育”服务不断深化，“互联网+医疗”服务持续提升，“互联网+社保”服务逐步覆盖，“互联网+政务服务”不断延伸，通过数字化技术和手段全面收集、精准筛选和识别服务需求，利用线上、线下方式及时有效提供服务供给，有力地促进了乡镇政府基本公共服务供给效率和质量的提升，实现乡镇政府基本公共服务供给主动化、整

体化、精准化，极大推动了城乡统筹和乡村振兴事业发展。与此同时，基本公共服务供给载体和手段的数字化和智能化，对乡镇政府基本公共服务供给提出了新的要求，也提出了新的挑战。

近年来，S县同步推进乡镇政府的“放管服”改革和数字政府建设，梳理公布《S县乡镇权责事项清单》、《S县乡镇政务服务事项清单目录》，将基本公共服务事项向乡镇政府延伸，电子政务外网也实现了乡镇政务大厅全覆盖。然而，S县乡镇政府在基本公共服务供给方面，仍存在着供给总量不足、供给质量不高、供给效率不高和供需不均衡的问题。基于此，开展基本公共服务供给提升的研究与实践，是新时代“放管服”改革中S县乡镇政府亟待研究的课题。

2. 研究意义

理论意义：本研究聚焦研究提升乡镇政府基本公共服务供给问题，以协同治理理论和新公共服务理论为理论基础，进行分析研究。研究结论将有利于全面认识乡镇政府基本公共服务供给的特点，可以丰富现乡镇政府基本公共服务供给提升的研究，起到进一步深化的作用。

实践意义：本研究通过分析S县乡镇政府基本公共服务供给存在的问题及成因，进而有针对性地提出提升策略，有助于为S县乡镇政府提升基本公共服务供给方面提供参考建议，对于S县周边县市乃至东北地区其他农业县市提升乡镇政府基本公共服务供给，提供一定的借鉴和启示。

（二）文献综述

1. 乡镇政府基本公共服务供给的相关研究

乡镇政府基本公共服务供给的相关研究，在公共管理领域是一个非常重要的研究议题，且早已引起了研究者们的关注和讨论，同时，也取得了一定的研究成果。此处，将着重梳理乡镇政府基本公共服务供给存在的主要问题。当前，学者对于存在的问题研究聚焦在供给总量不足、供给质量不高和供需结构失衡三个方面。

（1）供给总量不足

早期研究表明，乡镇基本公共服务的供给总量，与经济社会发展产生的公共需求总量相比，仍有较大的缺口和不足。如农村义务教育的人均教育经费和儿童入学

率等指标，仍然远远不及城市地区，从而制约了农村地区人民群众文化素质的提升。此外，乡镇政府对于社会救助、卫生防疫以及文化设施方面，投入的还不够，关注度还不足^[1]。苗红培以学前教育为例，认为虽然学前教育园舍需求量回落，但当前学前教育园舍需求缺口仍较大^[2]。近期研究从工作人员服务意识不强、乡镇政府财政资金不足和缺乏统一的供给服务部署等角度探析了供给总量不足产生的原因^[3]。

（2）供给质量不高

张武强等认为，“政府包揽型”的公共服务供给体制不符合效率原则。如卫生和教育等部分行业，为了追求其自身利益，忽略了基本公共服务的本意，导致服务质量的降低，影响了群众利益。同时，形式主义和官僚主义也影响了政府在公众面前的形象，降低了政府的公信度和影响力^[1]。容志立足上海的街道和镇进行实证调查，发现在上海街镇层面，较为普遍的公共产品供给方式是服务外包和购买岗位。但是，仍以购买岗位的方式为主，而不是将整个服务过程和产品外包。此种方式既造成了管理成本的增加，又没有最大化地发挥服务外包效益，服务效率亟待提高^[4]。就提高质量的路径，Epple 等人提出政府提供公共服务要与私人提供公共服务并存，提供方式要由多数人投票评定^[5]。

（3）供需结构不平衡

尹栾玉认为，政府部门自上而下的公共服务供给内容与民众的实际需求不匹配，从而导致了社会资源的大量浪费，严重阻碍了民众共享改革成果的进程^[6]。究其原因，吴春宝认为是乡镇政府长期权责不清以及压力型行政体制，弱化了乡镇政府职能，限制了乡镇政府提供公共服务的能动性和主动性^[3]。

2. 乡镇政府基本公共服务供给模式和手段

现有文献显示，学界就乡镇政府基本公共服务供给模式和手段的研究讨论已久，主要将供给模式和手段归结为政府垄断型供给、市场主导型供给、社会自愿供给和多元主体联合供给^[7]。

[1]张武强,汪雷,王蕙.基层政府公共服务能力:影响因素及对策分析[J].江西社会科学,2009(05):192-196.

[2]苗红培.多元主体合作供给:基本公共服务供给侧改革的路径[J].山东大学学报(哲学社会科学版),2019(04):31-39.

[3]吴春宝.增权赋能:乡镇政府公共服务能力提升及其实现路径[J].广西大学学报(哲学社会科学版),2022,44(01):99-104.

[4]容志.基层政府公共服务供给的问题与对策:基于上海的研究[J].上海行政学院学报,2011,12(06):43-51.

[5]Epple D,Romano R E.Ends against the middle: Determining public service provision when there are private alternatives[J].1996, 62(3): 297-325.

[6]尹栾玉.基本公共服务:理论、现状与对策分析[J].政治学研究,2016,No. 130(05):83-96+127.

[7]吴长剑,谢礼圣.区域公共物品供给模式研究[J].甘肃行政学院学报,2007(04):87-88+68.

（1）政府垄断型供给模式

此种模式是政府部门以公共权力为支撑，以权威的手段和计划来供给公共物品的模式。非排他性和非竞争性是农村公共产品的两个基本特征，这就导致了在部分农村公共产品的供给领域，特别在纯公共产品的供给领域里，会存在“搭便车”的现象，市场和第三部门等供给主体对这类公共产品的供给动力不足，因此，政府就必须承担起对此类公共产品的供给责任^[1]。Ferris 比较了不同公共服务供给主体的效能，得出了“基层政府在调动公共资源方面，有着不可比拟的优势”的结论，因此，认为基层政府应当承担起提供更多公共服务的责任^[2]。Hefetz 从政府、市场的竞争和公民的需求三个方面探寻政府公共服务供给，提出了政府必然要成为公共服务的供给主体，认为基层政府部门可以有效解决因“市场失灵”而导致的公共服务供给失衡的问题^[3]。

（2）市场主导型供给模式

此种供给模式是指，对于具有一定的竞争性和排他性的公共产品，可以通过市场主体进行供给的模式。一方面，在政府垄断型供给模式中，由于政府长期处于绝对的垄断供给地位，少有其他供给主体参与竞争，这使得农村公共产品的供给效率降低，从而导致在农村公共产品供给短缺，无法满足人们对农村公共产品的种类和数量的多样化需求。

另一方面，随着经济的发展和社会的进步，市场供给主体的力量逐渐壮大，逐利动机驱使其参与农村公共产品的供给^[1]。Beesley 等人对此种模式进行了研究，认为引入市场竞争可以提高公共服务的供给效率，也能够有效缓解政府部门的资金不足问题，还有助于减少政府在公共服务中滋生的腐败问题^[4]。但是 Ernst 指出，市场化的公共服务提供机构，也会因为对经济利益的追求而忽视了所必须承担的社会责任^[5]。

[1]董明涛,孙钰.我国农村公共产品供给模式选择研究——基于地区差异的视角[J].经济与管理研究,2010(07):110-115+128.

[2]Ferris J M, Graddy E A. A contractual framework for new public management theory[J]. International Public Management Journal, 1998, 1(2):225-240.

[3]Hefetz A, Warner M E. Contracting or Public Delivery? The Importance of Service, Market, and Management Characteristics[J]. Journal of Public Administration Research & Theory, 2012, 22(2):289-317.

[4]Beesley M, Littlechild S. Privatization: Principles, Problems and Priorities[M]. Lloyds Bank Review, 1983.

[5]Ernst J. Whose Utility?: The Social Impact of Public Utility Privatization and Regulation in Britain[J]. Open University Press, 1994.

（3）社会自愿供给模式

此种模式旨在解决公共服务供给中存在的部分现实问题，它是由不以盈利为目的的社会志愿组织，在一些准公共产品的供给领域，进行服务供给的模式^[1]。Hansmann 认为，由非营利的第三方部门生产的公共物品，能有力遏制生产者的欺诈行为^[2]。Weisbrod 通过研究认为，第三部门可以弥补政府公共物品供给不足和市场失灵问题^[3]。

（4）多元主体联合供给模式

此种模式认为应当充分发挥政府部门、市场主体和第三部门各自的优势，使他们合作供给农村公共产品，以弥补单一主体供给模式的缺陷^[1]。Savas 通过研究认为，政府部门应当建立“协议、外包、特许经营和志愿服务”等多元化的公共服务制度^[4]。此种供给模式对协调好各个主体之间的关系，提出了新的、更高的要求。

3. 数字化趋势下乡镇政府基本公共服务供给的发展方向

分析研究乡镇政府的基本公共服务供给在数字化趋势下的发展方向，则有一定的现实意义，综合相关文献，发展方向可以分为智慧化和精准化。

（1）智慧化

Beresford 通过研究认为，大数据技术的发展促进了基层政府部门公共服务方式和手段的变革^[5]。Gil-Garcia 则认为，智慧政府服务是电子政务服务发展的必然趋势，智慧政务的核心就是智慧服务，而且是电子政务服务发展的高级阶段^[6]。唐斯研究认为，随着以智慧农村和智慧社区为代表的覆盖范围和区域不断扩大，有助于打通基本公共服务的“最后一公里”^[7]。于君博以江苏宿迁等地的智慧治理平台为例，分析认为智慧治理合作伙伴工作机制，可以有效解决因条块分割而产生的治理难题^[8]。

[1]董明涛,孙钰.我国农村公共产品供给模式选择研究——基于地区差异的视角[J].经济与管理研究,2010(07):110-115+128.

[2]Hansmann H B. The Role of Nonprofit Enterprise[J].The Yale Law Journal, 1980, 89(5):835-901.

[3]Weisbrod,Burton.Toward a Theory of the Voluntary Non-profit Sector in Three-Sector Economy.In E.Phelps.eds.Altruism Morality and Economic Theory[M].New York:Russel Sage.1974.

[4]E.S.Savas,周志忍.民营化与公私部门的伙伴关系[M].中国人民大学出版社,2002.

[5]Beresford M. Demystifying Data: The Data Revolution and What It Means for Local Government[M]. London: New Local Government Network, 2015.

[6]Gil-Garcia J R,Zhang J,Puron-Cid G.Conceptualizing smartness in government: An integrative and multi-dimensional view[J].Government Information Quarterly,2016,33(3):524-534.

[7]唐斯.以信息化推动公共服务供给改革[J].宏观经济管理,2016,No.394(10):25-28.

[8]于君博.地方政府智慧治理应避免“穿新鞋走老路”[J].国家治理,2021(09):25-28.

（2）精准化

梁玉芳认为，大数据技术提升了不同公共服务供给主体之间的协调性，促进了供给与需求的动态配置和精准配置，未来将建立全生命周期的公共服务整合机制^[1]。张红彬等设想搭建公共服务供给的大数据合作平台，在云计算的助力下，实现对复杂数据的收集和管理，通过分析预测民众需求^[2]。吴克昌等以广东省为研究对象，认为以数据的流通为基础，构建起数据应用架构，有助于政府部门将公众的需求纳入决策中去^[3]。

4. 文献述评

根据以上文献整理发现，目前关于乡镇政府基本公共服务供给的研究成果颇丰。对于乡镇政府基本公共服务供给存在的问题，研究者们聚焦供给总量不足、质量不高和供需结构失衡三个方面，展开深入研究，并将当前供给的模式和手段，归纳总结为政府垄断型供给、市场主导型供给和社会自愿供给以及多元主体联合供给模式。并且对未来数字化趋势下，智慧化和精准化供给方向进行了分析和展望。研究方法趋于多样化，研究内容也更加丰富，研究范围也在不断扩大。目前，关于乡镇政府基本公共服务供给研究已经迈过了起步阶段，走过了发展阶段，开始迈向深化转型阶段。

综合现有文献，同时以协同治理理论和新公共服务理论这两个理论视角，来研究分析乡镇政府基本公共服务供给问题还不多。因此，本研究将运用以上两个理论工具，研究探索 S 县乡镇政府基本公共服务供给的提升路径。

（三）研究方法

1. 访谈法

为了精准掌握 S 县乡镇政府基本公共服务供给方面存在的问题，并深入挖掘问题成因，本研究采用了访谈法。本研究共访谈了 22 人，包括村民群众 5 人，村干部 2 人，乡镇政府干部 6 人，乡镇卫生院工作人员 1 人，乡镇小学工作人员 2 人，

[1] 梁玉芳. 大数据驱动下公共服务供给网络变革的四个维度[J]. 理论探索, 2022 (01): 107-113.

[2] 张红彬, 李齐. 大数据驱动的智慧公共服务——2018 中国国际大数据产业博览会“大数据与公共服务”论坛综述[J]. 中国行政管理, 2018 (10): 155-158.

[3] 吴克昌, 闫心瑶. 数字治理驱动与公共服务供给模式变革——基于广东省的实践[J]. 电子政务, 2020 (01): 76-83.

县直公共服务部门干部 6 人，访谈时间合计 12 小时 39 分钟。录音文稿合计 8 万 5 千字。同时收集并分析了 S 县近三年统计公报、近三年政府工作报告、乡镇政府及乡镇综合服务中心“三定方案”、乡镇机构改革工作方案、乡镇权责清单和政务服务事项清单，以及教育、医疗、文化、社会保险等部门近五年工作总结，总计约 93.3 万字，调研过程中记的笔记约 1 万 8 千字。在每次调研前，本研究者都会提前表明身份和意图，并提供本研究者签署的保密协议，打消受访者的思想顾虑，保证访谈资料和数据真实性。特别是对于受访的村民群众，本研究者尽量选择相对安静的空间进行访谈，同时保证语言浅显易懂，保证受访者能表达出真实的想法。

2. 案例研究法

前期做好研究设计，选择 S 县作为案例研究分析对象，并以协同治理理论和新公共服务理论为理论研究视角，收集一手和二手调研资料。借鉴质性数据编码技术，定性分析收集到的质性数据，寻找与本研究问题乡镇政府基本公共服务供给相关的素材。通过整理与编码，并根据逻辑关系不断归纳和提炼，最终概括得出研究结论。

（四）研究内容与框架

本研究遵循“提出问题—分析问题—解决问题”的研究逻辑，设计“背景描述—相关概念与理论基础—现状梳理—问题及成因分析—提升对策”的思路框架展开研究工作。基于此，本研究提出乡镇政府基本公共服务供给提升策略的研究任务，旨在综合分析乡镇政府基本公共服务供给的构成和影响因素，在此基础上，以 S 县作为研究分析对象，发现 S 县乡镇政府基本公共服务供给方面存在的问题与不足，进而探索提升路径。研究路线如图 1-1 所示。

以上内容仅为本文档的试下载部分，为可阅读页数的一半内容。如要下载或阅读全文，请访问：<https://d.book118.com/408017034133006043>