

中国服务业集群的培育 与发展研究^{*}

李文秀

【摘要】 服务业集聚发展已成为一个国家或地区实现经济发展的主要途径,从国家到地方已经将服务业集群作为区域产业发展的重要思路。但朴素的产业集群理论主要是基于制造业的,专门针对服务业集群尤其是关于其培育与发展的研究还不是很成熟。因此有必要通过对服务企业集聚的动力机制及其影响因素的研究,并结合我国服务业集聚发展的现状,提出我国服务业集群培育与发展的措施。

【关键词】 服务业集群 动力机制 影响因素 培育与发展

[中图分类号] F752 [文献标识码] A [文章编号] 1000-2952(2011)02-0042-06

一、引言

广义上讲,经济的动态演变或经济增长潜力决定了产业发展的方向,而不是当前的经济现状决定未来的资源配置。也就是说,在现代经济格局下,资源配置决定了经济增长,这是因为资源配置在前,而作为资源配置成果的经济增长在后。这是发展经济学所谓“大推进”战略的基本思想,也是我国一系列经济成功地区的基本经验。因此,经济状况是可以改变的,而改变经济状况的决定因素之一是资源的有效配置。但需要说明的是,资源配置的“有效”既不是撒胡椒面式的均匀分配,也不是不计成本的盲目投入,而是有选择性地布局。因此,如何通过资源的有效配置增强一个国家或地区在全球经济发展中的控制力,将成为新一轮的理论关注点。Jay Kandampully(2001)认为,服务业集聚作为一种独特空间增长方式是一个国家或地区寻求竞争优势的重要途径。基于此,集聚发展就是服务业的一种有效的资源配置方式之一。然而回归朴素的产业集聚理论,研究成果多侧重于一般制造业的产业集群,专门针对服务业集群的研究不是很多,专门针对服务业集群的培育与发展的研究更少。但服务业集聚的效应已受到政府和实

业界的重视,因此应加强这方面的研究。国家发展改革委员会在2007年出台的《关于产业集群发展的若干意见》就把在具备条件的中心城市适度发展现代服务业集群作为区域产业发展思路之一,并由此受到更多学者的关注。在“十二五”中国服务业发展规划前期思路的指导下,各省市也按照集聚发展、强化辐射的要求,通过规划布局、政策引导和必要的财政支持等形式支持生产性服务业实现区域性集聚。目前,服务业集聚化发展产生的深刻影响正改变着传统城市的服务业空间和城市空间,也改变了区域经济增长的方式,引发了一系列亟需解决的新问题。因此,培育服务业集群或壮大现有的服务业集群,获得更多的要素流入,增强服务业集聚的福利效应,促使区域产业在市场占有率上的扩张,增强区域产业的竞争力,带动区域经济的发展,已成为我国政

^{*} [基金项目] 本文是2010年度国家自然科学基金“基于经济控制力的高端服务业集聚研究”(71003028)、2010年度广东省科技厅软科学项目“基于经济控制力的广东省高端服务业发展研究”(2010B070300113)、2009年度广东社会科学课题“广东省服务业集聚效应与区域经济发展的关联机理研究”(09E-09)的阶段性研究成果。

府发展区域经济的普遍思路。但盲目的服务业集聚区培育冲动会导致区域内或区域间企业低水平竞争的加剧,进而出现地区间和群体内的社会利益冲突。基于此,本文拟在理论上探讨服务企业集聚的动力机制,进而探讨服务业集聚的影响因素,然后结合中国服务业集聚现状与面临的问题,提出我国服务业集群培育与发展的策略,在力争实现产业集聚理论创新的同时,为企业高层领导和政府制定和实施服务业集聚发展战略提供理论指导和工具。这对于在全球服务经济中已处于劣势的中国企业和城市来说,其重要性和迫切性是不言而喻的,对中国区域产业扶持(包括产业转移)政策的有效性具有很强的现实意义。

二、服务企业集聚的动力机制

对企业来说,追求利润最大化是其主要目标(Feenstra & Hanson, 2000)。^①因此,假定一个企业面临两种选择:进入和不进入集群,其理性选择的方式就是比较进入和不进入集群时该企业所获得的利润。如果我们将这种利润比较的差额定义为集聚剩余 AS (Agglomeration Surplus),则 $AS = P_{\text{群}} - P_{\text{非群}}$,其中 $P_{\text{群}}$ 是企业加入集群时获得的利润, $P_{\text{非群}}$ 为企业不加入集群时获得的利润。

在传统制造业集群中,集聚的企业最突出的特征就是在投入要素上存在互补性和相似性,且上下游企业之间是一种投入产出关系,如汽车产业集群中的整车企业和零配件企业。^②因此,制造企业集聚的动力就是要获得成本剩余。但在服务业集群中,集聚的企业之间并不是上下游关系,在投入要素上也不存在互补性,但消费者对这些相关企业提供的服务产品在需求上却具有互补性和相似性,如餐饮和娱乐业集群。因此,服务业集聚的动力就是要获得收益剩余。也就是说,基于要素互补供应链的制造企业集聚的动力机制就是要获得成本剩余,基于需求互补消费链的服务业集聚的动力机制就是要获得收益剩余。^③

三、服务业集聚的影响因素分析

研究哪些因素影响服务业集聚发展及其影响程度,有助于归纳出服务业集群形成与发展的动力机制,对于我国服务业集群的培育与发展战略措施的提出具有十分重要的意义。从服务企业集聚的动力机制可知,市场需求、服务链以及对这些因素有一定配置作用的政府等都是影响服务业集聚的最重要因素。

1. 人均可支配收入
从前面的分析可知,服务业集聚是一种需求导向型

的集聚,即地区内的高需求具有一种“放大效应”。因此,影响本地服务需求的因素,也将会影响服务企业的集聚。按照马斯洛的需求层次理论,当人的某一级的需要得到最低限度满足后,才会追求高一级的需要。因此,早期人们的追求主要是由工业品提供的较低层次需求的满足,而后才会需要由外界提供服务的较高层次服务需求的满足。虽然在服务产品中,有一些是满足基本生活所需,如关于衣食住行的住宿餐饮服务、交通运输服务等,但相当多服务产品是为了满足高层次需求的享受资料和发展资料,如金融服务、休闲服务等。而按照恩格尔定律,随着家庭收入的增加,家庭收入中(或总支出中)用来购买食物的支出比例则会下降。也就是说,在经济发展低水平阶段,人们可支配收入较少,不得不将收入的大部分用于购买生活必需品以维持生存需要,但随着收入水平提升,人们的基本生存需求得到满足后,就会将收入的增量主要用于购买享受资料和发展资料。因此,随着经济发展和生活水平提高,人们对高收入弹性的服务业需求越来越大。这种规律反映到宏观经济上,就会表现出随着人均 GDP 的增加,人们对服务消费的需求也会增加,从而导致服务企业产生集聚的动力。

2. 城市化水平

与实物产品生产不同,服务产品生产和消费具有时空同一性,^④即服务产品不可能像工农业产品那样,在一个地区集中大批量生产,到另一个地区消费。因此,本地市场的规模成为服务企业选址的首要影响因素。而城市化的本质就在于它的空间集聚性,包括人口的集聚和产业的集聚。首先,人口的集聚带来的是人口规模的扩大,而人口规模决定商品潜在市场大小。因此,城市化水平的提高带来大规模人口在城市的集中,人口的集聚引发对服务产品的大量市场需求,进而吸引更多的服务企业在城市集聚。世界发展经验也表明,人口集中居

① Feenstra Robert, C Gordon, H Hanson and Deborah L Swenson, Offshore Assembly from the United States; Production Characteristics of the 98-02 Program. In Robert Feenstra, ed., The Impact of International Trade on Wages. NBER and University of Chicago Press, 2000, pp. 85-122.

② [日]藤田昌久等著《集聚经济学——城市产业区位与区域增长》,刘峰等译,西南财经大学出版社2004年版,第8~16页。

③ 李文秀、谭力文:《服务业集聚的二维评价模型及实证研究——以美国服务业为例》,《中国工业经济》2008年第4期。

④ 李江明:《集聚经济学》,北京:人民邮电出版社,1990年版,第166~167页。

住比人口分散居住,更有利于促进服务企业在城市集聚。其次,大量企业集聚于某一地区,则可以使消费者降低搜寻成本、节省交通费用和时间支出等,提高购买效率。而且产业链上大量关联企业集聚在同一地区时,它们之间还会产生正外部效应,这种正的外部效应还能带来该区域产业品牌的提升,吸引更多消费者到集聚区内。^①

3. 产业发展状况

在服务经济时代,随着企业活动外置的发展,越来越多的企业(既包括制造企业也包括服务企业)从专业化的角度出发将一些原来属于企业内部的职能部门转移出去成为独立经营单位,或是将原来使用由企业内部所提供的资源或服务转向为使用由企业外部更加专业化的企业单位所提供的资源或服务。一方面,随着制造业部门的扩大,对贸易、宾馆、金融、交通、社会服务以及教育、医疗服务等服务业的需求会迅速增加,生产服务业越来越广泛地参与到生产制造过程中,逐渐从具有“润滑剂”效果转变成“助推器”功能;而且,服务企业的选址要求易达性和接近性,往往是在制造业较发达的城市,生产服务业的需求才旺盛。另一方面,一些服务企业也不再提供一揽子服务,更趋向于专业化,从而导致服务业专业需求的不断增加。因此,产业发展好的城市容易吸引生产服务企业进入,也才能诱发服务业在这样的城市集聚。

4. 产业结构

按照结构主义学派的观点,各种生产要素是在一定的生产结构水平下结合在一起进行生产的,在不同的结构状态下,劳动、资本和技术这些生产要素的相同数量会带来不同的产出水平。不同部门之间的生产率提高速度和需求扩展潜力是不同的,如果资本和劳动力由低生产率和低需求潜力部门向高生产率和高需求潜力部门流动,那么整体经济会因资源得到充分利用而出现快速增长。对服务业而言,其内部的结构不仅在一定程度上会影响服务业增长,而且还会因服务业不均衡增长影响服务业布局。也就是说,服务业内部各部门间边际生产率的差异所引导的以及由需求结构变动所引发的资源再配置效应、需求结构的优化以及产业结构的优化等都直接影响服务业内部各部门的服务速度,一部分劳动生产率增长较快、关联度很强且与整体经济增长相关的服务行业成为主导产业,凭借其竞争优势吸引更多相关产业集聚。

5. 服务产业链

服务流程和制造流程相比较,最明显的差异在于制造流程是围绕着产品的加工制造而进行的,消费者往往并不参与产品的生产过程;服务流程是为了满足顾客的

某一方面的需求,或为了解决消费者的某一方面的问题而进行的,顾客不但要消费这样的服务产品,往往还要参与到服务的过程中。因此,一区域产业链的完善不仅能使消费者因获得一揽子服务而降低购买成本,进而吸引更多的消费者集聚,从而带来服务企业集聚;而且,完善的产业链的外部经济和范围经济效应也会吸引更多的服务企业集聚。而随着越来越多的企业将原来内部的一些职能部门外部化,以及一些产品的生产越来越多地需要技术、管理、信息等专业化技术服务的投入,服务业通过分工和专业化大幅度地提高生产效率,致使生产总规模扩大,进而使得产业间的互相需求增加,从而不仅给处于中间需求阶段的服务业带来发展机会,还会给其他产业提供中间产品的农业、工业也带来发展机会,进而促使整体国民经济增长。

6. 政府引导与支持

服务业集聚的形成过程虽然是市场行为,然而市场行为在失去引导、失去制约力时,必然导致公共利益、社会环境的损害。因此,政府引导对服务业集群的形成和发展也有很重要的作用。政府可以从整个城市经济发展出发,打破行政规划限制,对集聚区域的建设规划进行引导和控制,以实现合理利用空间、优化资源配置、保护城市生态环境,从而达到持续发展的目的;而且,政府还可通过改善基础设施建设,创造良好的投资创业环境,吸引服务企业集聚;此外,政府还可通过制定投资政策、产业政策、资金政策、税收政策、土地政策、费用与价格优惠政策等来促进服务企业集聚。

四、我国服务业集聚现状

为了分析中国服务业的集聚现状,有必要对其集聚度进行测算。本文选取目前学术界用的较多的空间基尼系数G作为衡量指标。空间基尼系数是20世纪初意大利经济学家基尼根据洛伦茨曲线找出的判断分配平均程度的指标, $G = \sum_i (x_i - s_i)$ 。x_i是i地区法人单位数或就业人数占全国总法人单位数或就业人数的比重,s_i是该地区某产业法人单位数或就业人数占全国该产业总法人单位数或就业人数的比重。系数越大,代表产业在地理上的集聚程度越高(最大值为1)。利用这一方法,本研究对中国服务业2位代码行业的集聚程度进行了测算(见表1)。

① 唐松、区域产业集聚的金融外部性与品牌扩散效应研究,《广东金融学院学报》2008年第4期。

表 1 中国 2008 年第三产业及各行业空间基尼系数

产业/行业	空间基尼系数 (法人单位数)	空间基尼系数 (就业数)
第三产业	0.00136	0.00177
交通运输、仓储和邮政业	0.010824	0.02430
信息传输、计算机服务和软件业	0.005263	0.00170
批发和零售业	0.004153	0.01052
住宿和餐饮业	0.002543	0.00144
金融业	0.004232	0.01875
房地产业	0.004030	0.03365
租赁和商务服务业	0.011928	0.01225
科学研究、技术服务和地质勘查业	0.005249	0.00191
水利、环境和公共设施管理业	0.002939	0.02470
居民服务和其他服务业	0.006732	0.00265
教育	0.005806	0.00155
卫生、社会保障和社会福利业	0.015091	0.00352
文化、体育和娱乐业	0.003496	0.00308

数据来源：《2009 年中国第三产业统计年鉴》。

分析表 1 数据，发现如下规律：

第一，从法人单位和就业比较来看，交通运输仓储和邮政业、批发零售业、金融业、房地产业、水利环境和公共设施管理业的企业集聚程度要低于就业集聚程度，而信息传输计算机服务业、科学研究技术服务业、教育、居民服务和其他服务业、卫生社会保障和社会福利业的企业集聚程度要高于就业集聚程度，住宿餐饮业、租赁和商务服务业、文化体育和娱乐业两者相差不多。结合这些行业特征，这也正说明影响服务业集聚的因素是多方面的，不同行业的关键影响因素不一样。

第二，从集聚程度来看，我国服务业集聚程度较高的行业主要集中在传统的交通运输仓储和邮政业、批发零售业、房地产业、水利环境和公共设施管理业、卫生社会保障和社会福利业等，而绝大部分现代服务业如信息传输计算机服务和软件业、科学研究技术服务和地质勘查业等的集聚程度相对较低，说明我国还需大力促进现代服务业的集聚发展。但金融业、租赁和商务服务业的集聚度相对较高，这主要是因为我国最近几年正处在制造业转型升级的关键阶段，急需像金融业、租赁和商务服务业这样的生产型服务业提供服务。这在一定程度上说明了我国要实现制造业的升级，在制造业集聚区大力促进生产服务业的集聚发展是非常重要的。

第三，从上述数据来看，我国的住宿餐饮业和文化体育娱乐业等的集聚度较低，而这两类服务业都是适合集聚发展的，且集聚效应也很容易取得。因此，在未来的发展规划中应通过政策引导促使其集聚。

五、我国服务业集群发展面临的问题

在上述集聚度测算的基础上，结合对现有的一些服务业集聚区的调查发现，我国服务业集群的发展正面临着如下问题。

1. 服务业集聚效应传导的渠道背离使区域产业政策扶持缺乏依据

集聚带来的服务业规模扩张导致了低利润和低生产成本。虽然低生产成本可与低利润相抵补，但低利润造成了区域产业中厂商对高质量服务业需求的减少，与此同时此类企业的规模又造成区域政府对低利润厂商的依赖，使得区域政策变得十分僵化，导致了服务业集聚效应弱化现象的形成。目前，我国存在大量服务业集聚效应弱化的现象，直接导致产业投资资本流动到发达地区的同类型行业，又促成发达区域服务业集聚效应的强化；初期低附加值的区域产业通过政策依赖向周边地区转移，又形成一轮服务业集聚效应由强转弱的局面。

2. 高投资—低附加值并存带来服务业集聚效应弱化循环累积因果现象的形成

“同类型厂商区域性集聚—生产规模扩张—高投资（高增长）—经营成本逐渐增加—经济增长与低附加值”的局面，使区域产业政策无所适从；遏制低附加值的产品应提高经营成本，从而促使区域产业产品附加值增加，但提高经营成本，又会迅速导致短期阻塞投资资本的流入，加快成本敏感区位的厂商流出区域，服务业集聚效应弱化。目前，我国现存的服务业集群多是传统服务业集群，这些传统服务业集群集聚效应的存在，使得政府很容易形成路径依赖。再加上转型成本很高，结果就是为了保持其发展，持续投资仍在增加，但集群发展效率低下，整个服务业集群发展呈现高投资—低附加值的循环累积。

3. 服务业集聚效应递减出现系统性风险

随着服务业集聚效应循环累积因果关系的形成以及持续发展，整个服务业集群的发展就会出现“服务业集聚效应递减—低附加值的区域产业产品—区域产业内厂商低利润和服务业的低需求—区域产业中产业市场过度集聚加剧土地增值及经营成本过高风险—服务业集聚效应弱化及产业政策滞后性的区域产业竞争力的衰落风险”，带来的是整个经济系统的风险。目前，我国有些

地方的服务业集群发展已经呈现服务业集聚效应弱化循环累积的状况,如果不加以正确的引导和治理,极有可能出现服务业集聚效应递减的系统性风险。

六、我国服务业集群的培育与发展措施

结合前面服务业集聚影响因素的分析以及我国服务业集聚现状和存在的问题,可提出如下我国服务业集群的培育与发展措施。

1. 标杆选择——选择合适的行业促进其集聚发展

第一步是要确定到底哪些行业适合集聚发展。波特在美国实施的“集群地图项目”归纳出41个贸易性产业集群和26个地方性产业集群,涵盖了大部分的产业,这表明了产业集群的普遍性。^①事实上,一个地区的繁荣依赖于地区所有产业生产率的提高,因为地区经济的生产力为所有企业和产业的平均生产力。政府在促进经济发展过程中,一般不应根据自身的偏好选择产业集群,而是要按集群思路来为我国所有产业发展创造良好的微观经济环境,而非直接介入产业竞争。

第二步是确定选择什么样的行业进行集群培育。首先,一个地区不可能在所有的服务行业都有很强的竞争优势,从国内外的经验看,往往集中在有限的行业中。选择和培育战略性产业集群有助于我国集中有限资源,进行重点突破,在尽可能短的时间里培育起有竞争力的特色产业。其次,未来地区间产业集群的竞争实际上是时间的竞争,因而我国应选择战略性产业集群着力培育。一般来说,处于上游部门产业集群的培育可以带来比较强的杠杆效应,与很多产业存在较强关联的产业集群也能发挥杠杆效应。

2. 调整产业组织结构

传统产业政策理论中,政府制定政策的核心是如何扶持和保护重点产业,在具体的实施过程中受关注的往往是大型和重点企业。其实这里还隐含着重要的前提,即政府对产业和市场发展的未来是可预知的,因而可以主导产业的发展。但在基于集群的产业政策理论中,系统的非线性特征使得预测不仅是没有必要的,反而是有害的。因此,思维的重点并不是预测产业集群的未来,而是理解系统运行的动力机制,促使系统通过不断创新而向前发展。因此,政府政策的核心是促进产业集群内协调和联系机制的建立,增强集群自身的动力机制,如鼓励竞争、促进网络形成、基于系统的学习和创新等等。在这种政策下,大型企业和小型企业对产业集群的发展来说同等重要。目前,我国已经形成低效的产业结构,主要表现在竞争力强的优势产业创造的价值比

重小,而且较弱的产业中小企业的比重很高,所以建立有利于小企业发展的政策体系是促进我国产业结构合理化的正确选择。

3. 扩大需求

前面的理论分析指出,消费者需求是服务企业集聚的最重要因素。因此,我国要培育和发展服务业集群,首要的任务就是要扩大需求面。首先,政府可帮助地方企业获得远距离的市场,由于区域分割和地方保护政策的原因,我国大多数的地方企业在省内市场上开始他们的商业活动。然而,省外相对成熟的市场在提高地方企业绩效方面仍然很重要,当他们相互竞争而且彼此直接合作的时候尤其如此。因此,政府应通过区域协调政策帮助企业获得远距离市场。其次,可以开展政府营销活动,扩大地方的知名度,进而扩大需求。由于政府公信力的存在,由地方政府将服务业集群作为一个品牌来宣传和营销,会为企业提供更巨大的市场,为集群的形成和发展提供更大的动力。此外,政府还可以通过提供企业孵化器,促使新的服务企业产生。

4. 形成服务业集群的更替机制

服务业集群作为一种介于市场与政府之间的组织,与其他客观事物一样,也有产生、发展、成熟和衰亡的过程。对于区域经济发展来说,形成服务业集群也不是一劳永逸的,因此在制定服务业集群发展战略的时候,要考虑集群的更替问题,如同主导产业的更替一样。因此,在制定服务业集群的发展战略或政策之前就应重点考虑集群的更替问题,关键是要促进创新环境和集群生成机制的形成,对于那些可能发展形成产业集群的行业要及时进行制度供给。

5. 政府要鼓励服务企业在特定地区集聚

一方面,政府要通过优惠政策引导服务企业在一定的地区集聚。如建立高新技术园区,通过资金、技术、人才等方面的优惠政策引导服务企业在园区内落户;放松市场准入机制,使更多的中小企业进入区内,再通过企业之间的竞争与合作衍生出许多新的有活力的企业;由政府部门牵头、企业密切配合做好集聚区规划,再通过发挥集聚区自身的吸引能力迎接更多的企业在区内集聚等。另一方面,在已经形成服务业集聚雏形的地方要通过政策优惠吸引其他服务企业落户于此。如政府通过宣传、政策优惠提升已有集聚区的品牌形象,吸引更多的服务企业在此集聚;加大招商引资力度,加强区域合作和国际合作等。

^① Porter, M. E., Clusters and the New Economics of Competition, Harvard Business Review, 1998, Vol. (6), pp. 77-90.

6. 加强服务业集群的治理

服务业集聚虽然可以促进城市经济的发展，但如果治理不得当，也可能带来服务业集聚效应弱化。在我国，这种现象也有所表现。因此，应加强服务业集群的治理。首先是要从集聚区整体角度识别问题，如结构性问题，即服务业集群的老化或衰退；周期性问题，即服务业集群外部所处的宏观经济环境的变化带来的风险；“区域锁定”问题，即根植于本地的优势可能成为服务业集群僵化、失去弹性的源泉等。其次是要实行一系列能够促使其健康发展的政策办法，尽量避免上述问题的出现，如提高区域的持续创新能力、区域内投资组合

化、保持集聚区的对外开放性等。再次是建立服务业集群风险预警系统，对服务业集群的发展状况进行监测、控制，发现问题及时解决，尽量把问题控制在萌芽状态。最后是对已经产生的问题，应该迅速做出反应，逐一化解，或进行收缩合并、或进行产业转型，把损失尽量控制在最小的范围之内。

本文作者：中国社会科学院财贸经济研究所博士后，广东金融学院工商管理系副研究员
责任编辑：王姣娜

On the Cultivation and Development of Services Clusters in China

Li Wenxiu

Abstract: Service agglomeration development has become the major means of achieving economic development of a country or region, but the simple industrial clusters theory is mainly based on manufacturing industries, and the study on the service industry clusters, especially its cultivation and development is not yet mature. Therefore, this article tries to study the dynamic mechanism and its impact factors of services agglomeration; then combining with the development status of services agglomeration in China, propose the measures to cultivate and develop the services clusters in China.

Key words: services clusters; impetus mechanism; impact factors; cultivate and development

观点选萃

农村公共产品权益保障

韦彩玲

华中师范大学博士研究生韦彩玲在《农村公共产品权益保障政策：执行现状与优化对策》一文中指出，农民权益保障问题是解决“三农”问题、构建社会主义和谐社会和建设社会主义新农村的关键所在。近年来，我国政府出台了一系列具有里程碑意义的保障农民享有公共产品权益的政策，这些政策已经在全国大部分地区得到贯彻落实。作者调查发现，农村公共产品权益保障政策备受关注，但是基础设施相关政策的执行困难指数较高、政策执行部门存在较强的政策执行偏好、同一政策在不同地方的执行存在差异性等问题凸显，亟待采取相应对策以优化政策执行，进一步加强农民权益保障。文章建议：

第一，引入“私人”投资，加强政策执行的财力资源。政府负责提供属于纯公共产品范畴的农村公共产品；农村准公共产品按照政府补贴和私人投资相结合的方式由政府 and 农民私人混合提供；小范围受益的低级公共产品可以将农民组织起来，通过合作社方式提供。

第二，政策执行部门要树立新的政策执行理念、创新政策执行机制。政策执行部门要转变思想观念，结合实际情况，本着为民谋福利的理念，把保障农民享有公共产品权益的政策落实到位。同时，在执行具体政策时，应该基于现实更多地探索执行政策的新工具。

第三，加强农民参与。要构建与完善农民或农民代表需求的表达机制，实现公共产品决策机制由“自上而下”向“自下而上”的转变，表达农民对公共产品的真正需求。同时拓宽农民参与政策执行的有效渠道，通过政府与农民之间的互动实现政策的预期效果。