

旧版文章

天人古今

古今通论

古代通论

世界史论

当代三农

现实问题

旁通类鉴

先秦史论

先秦通论

原始经济

文明起源

夏商西周

春秋战国

汉唐史论

汉唐通论

战国秦汉

秦朝秦代

西汉东汉

魏晋南北朝

隋唐五代

宋元史论

宋元通论

唐宋通论

北宋南宋

辽金西夏

蒙元史论

明清史论

明清通论

明代通论

明中后期

清代通论

清代前期

近代史论

近代通论

清代晚期

民国通论

民国初年

国民政府

红色区域

现代史论

近世通论

现代通论

前十七年

文革时期

改革开放

学科春秋

学科发展

专题述评

国学网 - - 中国经济史论坛 / 天人古今 / 当代三农 / 三农问题的症结与出路 / 国家与农民：公共产品供给角色与功能定位

## 国家与农民：公共产品供给角色与功能定位

2006-12-17 程又中 陈伟东 三农中国 点击: 294

### 国家与农民：公共产品供给角色与功能定位

国家与农民：公共产品供给角色与功能定位

程又中 陈伟东

摘自《华中师范大学学报》2006年第2期

三农中国2006-12-16

农民负担过重一直是学术界研究的热点问题。就农民负担过重的原因而言，目前学术界主要有四种观点：一是农村产业结构不合理，农业产品结构趋同性造成农产品价格不高，相对于生产成本增加，出现农民增产不增收。二是农村税费改革不到位，地方乱收费、乱摊派问题没有得到根治，加重了农民负担。三是县乡基层政府机构庞大，财政供养人员过多，地方政府为解决人员经费，增加向农民收费和农民的负担。四是农村公共产品供给扭曲，中央与地方的分税制改革带来的一个直接后果，就是中央政府放弃了对农村公共产品供给职能，将自身功能转嫁给地方政府，地方政府因财力不足以及逐利动机驱使，不仅将有限的公共资源转向工业和城市，而且不断汲取农村剩余资源；农民出于生产和生活的需要不得不填补中央政府、地方政府在公共产品供给中的缺位，形成公共产品供给的“个体化”，加重了农民负担。

我国已经进入了“工业支持和反哺农业、城市辐射和带动农村”的发展阶段，重构农村公共服务供给体制成为推动城乡经济社会协调发展的迫切任务。为此，有的学者提出应建立政府、市场、社会三元合作或中央政府、地方政府、社区组织合作的供给体制；其关注点是，如何解决三元主体的合作问题即建立合作机制问题。本文拟就如何划分中央政府、地方政府、社区组织的角色和功能提出自身的观点：将财政分配模式与公共产品分类模型结合起来，将界定筹资主体与定位功能边界结合起来。细分公共产品种类，明确不同种类公共产品的筹资主体，合理定位中央政府、地方政府、社区组织的功能边界。

### 一、现状：公共服务的个体化与公共产品短缺

在本项研究中，我们把农村公共产品具体化为农业技术服务、畜牧防疫、农田水利、财政金融、医疗卫生、乡村规划与基础设施、养老与救济等七个方面，来透视农村公共产品供给现状和问题。

#### 1、技术、信息服务的个体化与产品的匮乏

对于“农业病虫害问题靠谁解决”，超过73.6%的农民认为主要靠自己的经验或询问其他有经验的村民或从广播电视和报纸获得相关知识，15.6%村民认为靠农业技术服务部门，3.0%的村民认为靠农民自己组织的技术协会，3.6%的村民认为靠村委会

和村干部；对于“从哪里获得农业新品种信息”，超过73.5%的村民靠有经验的农户介绍或种子公司的宣传单或媒体广告来获取信息，17.7%的村民认为从农业技术服务部门得到信息，6.3%的村民认为从农民自己组织的技术协会获得信息；对于“如何购买化肥、农药等农业生产资料”，村民的选择分别是：自己零散购买的占75.1%，村、组联合购买的占2.9%，县、乡合作社统一购买的占6.3%，经营户送货上门的占13.0%，部分农民合作购买的占2.1%；对于“如何配备农业机器设备”，村民选择分别是：自己购买和自己使用的占47.9%，租用他人的占39.1%，村组集体统一购买和使用的占3.8%，部分农户合作购买和使用的占6.9%；对于“怎么解决畜牧防疫问题”，21.6%的村民认为靠村里的兽医，66.0%的农民认为靠自己或请教其他有经验农户。

我们发现：农民的个体化服务方式难以满足农民对技术和信息服务的需求，62.4%的被调查者认为“提供技术和信息服务是农民的迫切需求”；也就是说，农业技术和信息服务产品匮乏与农业技术和信息服务的个体化密切相关。

## 2、农田水利设施是农业、农村、农民的“血液”。

我们发现，88.9%的人认为，开展农田水利建设“非常需要”和“有些需要”，这说明农田水利设施短缺，没有满足村民生产和生活的需求。农田水利设施短缺是与农田水利供给的个体化密切相关。如果说对于农业技术和和信息服务，农民的个体化都难以供给的话；那么，对于农田水利建设，农民的个体化就更难以供给。因为农田水利设施属于资本密集型产品，不同于技术密集型产品，需要大量的投资。对于贫穷的农民来说，靠自己投资兴建农田水利设施显然是不可能的；村组干部也难以组织农民进行新的建设工作，农民之间缺乏组织，分散而无法达成合作行动。调查发现：39.8%村民认为“大家自己顾自己，没有搞农田水利建设”；43.08%村民认为“村组干部很难组织农民搞农田水利建设”；28.31%村民认为“水塘、水坝没有人管”；38.82%村民认为“灌溉、抗旱十分困难”；而30.44%村民认为“经常发生用水纠纷，矛盾很多”。

## 3、农业发展筹资的个体化与金融服务不足

改革开放以来，由于农业资金流量有限，国家金融部门逐步从农村地区撤出，使得农村地区的发展遭遇相当大的金融匮乏的阻力。虽然国家通过中国农业银行进行了一些政策性农业发展贷款，但是，由于农村产业自身的性质限制，这些政策贷款很难成为普通农村地区发展生产可贷利用的公共品。“如果发展农业生产缺钱，你会找谁借？”超过61%村民回答“找亲戚朋友借”，只有30%左右的村民回答“找农村信用社和银行借”，其他的村民回答“靠民间高息贷款”。同时，被调查的农民中82%的人将节余资金存进银行、邮局和农村信用合作社。除农村信用合作社有较多农村业务之外，银行和邮局都将资金主要流向城市和工业，导致农村的金融产品供给严重不足。

## 4、无钱看病与公共医疗欠缺

59.7%的村民赞同“最大的困难是没钱看病”，农民对于医疗安全问题缺乏信心。从村民就医方式来看，降低医疗成本和通勤成本是他们优先考虑的问题；对于“小病治疗找谁？”

“找村里或者周围的个体诊所”的占78%，“找乡镇卫生院”的占22%，“找县城的一般小医院和诊所”的占5%，找县、市大医院的占2%；对于“大病治疗找谁？”“找县、市大医院”

的占59%，“找县城的一般小医院和诊所”的占13%，“找乡镇卫生院”的占19%，“找村里或者周围的个体诊所”的占6%。如何完善农村公共医疗体系，解决农民无钱看病和就医不方便，依然是远未解决的的问题。

## 5、文化活动的个体化和封闭性与文化设施稀缺

农民文化活动的个体化和封闭化非常明显，看电视的占79.8%，打牌、打麻将占67.2%，聊天的占55.8%；与此相适应，在被调查的村庄，最近五年没有举办过集体文化活动的占42.6%，放电影、春节传统活动和演出地方戏剧等也非常少见。农民文化活动的个体化和封闭性是农村文化基础设施稀缺密切相关。有篮球场、乒乓球台等体育设施的只占19.1%，有公共图书的只占7.1%，有公共娱乐室的只占9.7%，有网吧的只占7.2%，有祖庙祠堂的只占17.1%，有庙宇或道观的只占16.0%，这说明当今面临现代文化设施和传统文化设施的稀缺。

## 6、安全机制缺陷与社会秩序欠佳

生命和财产安全是人类的基本需求，如今，农村社会秩序欠佳，使农民的安全需求难以满足。45%的村民认同小偷小摸现象“非常严重”或“有点严重”，26%的村民认同打架斗殴现象“非常严重”或“有点严重”，14%的村民认同杀、伤案件“非常严重”或“有点严重”，45%的村民认同村民矛盾“非常严重”或“有点严重”，24%的村民认同村霸现象“非常严重”或“有点严重”。

## 7、养老的个体化与养老设施和服务缺乏

养老设施和服务缺乏与农民老年人生活困难密切相关。40%的村民认为“老年人生活很困难”，38%的村民认为“老年人生活一般”，只有15%的村民认为“老年人生活比较好或十分好”。改善农村养老服务设施和养老服务体系，是农村积极应对老龄化社会的基本条件。

调查数据的分析表明：当今农村面临的主要矛盾，是村民日益增长的个体需求和公共需求与私人产品和公共产品双重短缺的矛盾。作为低收入群体的农民，个体过多地承担公共产品的供给，将本来就有限的资金投入公共产品生产，既带来公共产品短缺，也降低了农民对私人产品的购买能力，从而形成私人产品和公共产品双重短缺的困境。

## 二、前提条件：细分公共产品，定位中央、地方、社区的角色与功能

现实情况表明：要解决农村公共产品需求与供给矛盾（供不应求），需要坚持以人为本原则，从农民需求出发，细分农村公共产品类别，确定不同种类公共产品的筹资主体、成本支付主体，合理划分中央政府、地方政府、社区组织的功能边界。

我们认为，应根据产品的技术属性将农村公共产品细分为三类：资本密集型产品（农村供水、供电、道路、通信、文化场地、养老设施等基础设施、基础教育、金融体系、社会保障、医疗保健等）；技术密集型产品（预防病虫害、新品种试验和推广、农业技术培训等）

；劳动力密集型产品（村民之间的生产互助、精神互助、生活互助、资金互助以及社区民主和社区自治活动等）。那么如何确定各类产品的供给主体？我们认为，重点应考虑现行的财政分配模式，根据不同组织财政拥有量，明确界定不同供给主体的功能边界。因此，本报告所称的供给主体，主要是指公共产品的融资主体、筹资主体、成本支付主体。目前，伴随农村税费改革、减少或取消农业税和特种农业税，县乡政府没有足够财力来源，乡镇政府高度依赖转移支付和预算外资金，中央政府转移支付数额从1990年起翻了一倍，占整个地方政府支出的一半以上，2004年地方政府计划支出19160亿元人民币，其中9410亿元人民币来自中央政府的转移支付占地方财政支出的90%以上。根据现行财政收入分配模式，我们认为应确定三种不同的供给主体模式：资本密集型产品/中央政府，技术密集型产品/地方政府，劳动力密集型产品/社区组织和村民；中央政府是资本密集型产品供给主体，地方政府是技术密集型产品供给主体，社区组织和村民是劳动密集型产品的供给主

体。

### 1、资本密集型产品的供给主体

中央政府是资本密集型产品的供给主体，承担着资本密集型产品的供给功能。就农村而言，中央政府应该供给的公共产品主要包括：农村供水（生产和生活用水）、供电（生产和生活用电）、道路、通信、文化场地、养老设施等基础建设，基础教育发展，金融体系建设，建立公共安全体系和社会保障、医疗保健体系等。

中央政府成为资本密集型产品供给主体的依据在于：一方面，按照现行的分税制，地方没有足够财力，来提供这类服务。长期以来，农村基础设施（诸如乡村公路建设、农田水利建设、文化设施建设等）、义务教育、社会保障、医疗保健等资本密集型产品，采取“分级投入、分级管理”原则，落在了县乡两级政府身上，与其所具有的财政能力不相配，其结果是农村基础设施短缺、教育发展滞后、宗族房头和带黑社会性质的势力介入村落生活、社会保障和医疗保健欠账太多等，它们成为制约城乡协调发展以及解决“三农问题”的“瓶颈”。

另一方面，这类产品属于全国性的共用产品，属于国家决策范围，是确保公民平等选择权利、机会、能力的基础性条件，应当由中央政府来提供。此外，中央政府承担资本密集型产品，也是国际社会的普遍经验。

从中长期来看，中央政府要有效承担资本密集型产品的供给功能，须应进一步突出筹资责任，今后即使停发了长期建设国债，国家财政预算内投资也需要将农村资本密集产品作为投资重点，加大对贫困地区农村公共服务的财政转移支付力度，维护社会公正。

### 2、技术密集型产品的供给主体

地方政府特别是县乡两级政府应该成为技术密集型产品的供给主体。就农村而言，技术密集型产品主要包括：农作物病虫害预防、动物防疫、农业新品种试验和推广、农业技术培训、各类市场信息等。县乡两级政府承担技术密集型产品的依据在于：一是我们调查发现：农村税费制度改革后，县乡政府为农民服务工作排在前五位的分别是：开展乡村道路建设、提供技术和信息服务、发展文化教育事业、保障农民民主权益和经济利益、开展计划生育；也就是说，为农村提供技术和信息服务，成为县乡两级政府的一个主要功能，仅次于乡村道路建设和农田水利建设，如果将后者回归中央政府，那么，前者就成为县乡两乡政府的首要职能。二是县乡两级政府具有重组农业技术服务的组织资源和人力资源的优势。三是县乡两级政府在将资本密集型产品回归中央政府后，可以将节省的资金投入技术密集型产品，具有财政支付的可能性。四是从根本上促使农村技术服务从“个体化”转向“多元化和组织化”。

调查表明：县乡两级政府主要承担技术密集型产品是农民的共同需要，56.4%农民认同“县乡农技站的农业技术人员主动帮助农民解决技术问题”以及“县乡两级政府应及时提供技术信息，组织农业技术人员为农民服务”。

### 3、劳动力密集型产品的供给主体

社区组织和村民是农村劳动力密集型产品的供给主体。农村劳动力密集型产品主要包括：一是社区组织（村委会）应承担社区民主、社区自治、民间调解、村民民意表达、社区救济、协助政府办理与村民相关的公益建设事业等公共产品供给；二是村民通过组建各类草根组织诸如经济合作组织、文化艺术团体、各类群体协会（老年协会、残疾人协会、妇女协会等）开展生产互助、精神互助、生活互助等自我服务活动。

社区组织和村民供给劳动力密集型产品的依据在于：一是社区组织、村民资本



密集型产品、技术密集型产品分别回归中央政府、地方政府后，具有承担劳动力密集型产品的筹资能力。二是这些劳动力密集产品本来就属于村民自治事务，属于农村社区自治的功能范围，因此，在村民自治的功能范围内，社区组织和村民承担供给主体，也与《中华人民共和国村民委员会组织法》的精神保持一致。三是它有利于澄清多年来关于“村民自治”认识的各种误区；我们认为农村村民自治，就是指在划分中央政府、地方政府、社区组织和村民功能边界的前提下，农村社区组织和村民自我管理自身功能边界内的事务而不需要外部行政力量的强制性干预；这一概念可以澄清各种错误认识，诸如：村委会全能化，误认为村庄事务应完全由村委会和村民自我负责、自我承担；政府缺位化，政府借口村民自治而放弃自己的责任；有限自治与无限自治的争论等。导致上述各种误区的根源就在于，没有明确划分中央政府、地方政府、社区组织和村民的功能边界，村庄事务“一锅煮”，谁也说不清谁是责任主体、谁是供给主体、谁是权利或权力主体。

### 三、国际经验：建立多元供给模式

国家在世界各国农村公共服务提供中的作用及其实现方式，说到底，取决于各国国家与社会在权力和职能划分方面的状况，经济和社会包括社会组织的发展程度，以及历史和文化遗产等。受这些历史上形成、现实中又不断调整变化的因素的制约，在当今世界各国农村公共服务的提供中，国家的作用及其实现的方式是存在着一定差异、表现出各自特点的。

#### 1、美国经验

考察国家在美国农村公共服务中的作用，可从农村基础设施、农村基本社会保障、农业发展所需的“软件”支持、农村公共安全等农村公共产品和服务的供给状况上切入。首先，在农村基础设施方面。在美国，灌溉和防洪设施、道路、桥梁、河道、垃圾收集和处理设施、排污设施等，凡属全国受益或规模大的，由联邦政府和州政府投资兴建，规模居中的由地方政府投资兴建，规模小的由农场主个人或联合投资兴建，并在政府的依法监督下由它们自行经营管理；规模最小的如公墓维护和路灯提供等，则由基层地方政府乡（镇）委员会负责。

其次，在农村基本社会保障方面。对低收入农户、妇女和儿童等特定人群所需要的食品救助、营养补贴等，美国除联邦政府农业部食品和营养局负责执行联邦和州的援助计划外，各地慈善机构也参与免费提供。在农业发展所需的“软件”支持如农业科研、教育培训的技术推广等方面，美国联邦政府、州政府和县政府按一定比例共同提供所需要的经费（少部分由个人捐助），具体实施则由有关院校、科研机构、专业技术服务机构和民间协会在各级政府职能部门的协调下负责，不向农民收费；而农场主、批发商、经销商所需要的技术和市场信息可从政府农业主管部门的信息系统免费获得，他们所需要的贷款和保险等，可以以较优惠条件从政府兴办的专门信贷机构或各种合作社及私营机构获得，当然这些合作社、私营信贷和保险机构都得到了政府的资助、担保或补贴。在农村公共安全方面，如农村社区所需要的社会治安维护、火灾防护和救护服务等，则由基层地方政府提供。

#### 2、日本经验

在日本，农业基础设施建设、农村生活条件的改善、农村的文化建设与振兴、农村科普教育和对农村妇女的生活指导等属于农村公共服务领域的工作，由中央政府职能部门负责。

由于日本是实行地方自治的国家，政府机构分中央和地方政府，它们之间没有上下级关系，因此中央政府为履行职责，除了依靠附属于自身职能部门的机构（相当于我国的部属事业单位），并引导各地方政府相同职能部门开展工作外，主要依靠日本100%农民加入、100%农村都建有的农协的工作。日本政府对农协在提供农村公共服务方面的工作给予支持、指导和监督。一方面，中央政府投入大量资金建设大型水利工程，改造农地，改良水利灌溉条件和农村道路，支持国立、公立和民间

科研机构及大学开展农业科研和农业技术推广，承担对农村公共设施因灾受损的补贴和农作物保险的保费补贴，以及对农民购买机械设备给予补贴资助；另一方面，中央政府从财政和税收政策上支持农协事业，如对农协实行少交或免交所得税、营业收益税和营业税的政策，对农协中央联合会的事业费和一些项目给予补贴，等等，目的在于使农协具有在全国农村开展实际服务工作的经济实力。

按照日本的有关法律规定，日本农协的业务范围极为广泛，除了经济业务如与农产品生产、加工、储藏、销售有关的一般经济业务，以及合作保险和合作金融等特殊经济业务外，还承担着大量的少营利和非营利业务，包括组织农业生产技术指导，组织农业水利设施和其他农协成员生产生活所必需的公用基础设施的兴建、运营和管理；兴办农村医疗、卫生、福利和其他以改善农村文化、生活环境为目的的专门公共设施，开展农村教育和文化活动，传播生理卫生知识和指导家政；通过自己的报刊和网络提供技术、生活和国内外市场信息方面的服务，等等。早在20世纪90年代初，日本“全国农协的厚生农协在全国建立了117座医院，除了为农民治病外，还对农协成员进行体检，开展疾病预防工作。为活跃农村文化生活，农协还组织文化体育活动。甚至农协还为农民婚丧嫁娶提供服务。总之，凡是农民生活需要的，农协都提供服务和指导。”日本农协参与实施向农村农民提供公共服务，既有利于落实政府的有关农村法律和政策，也有利于维护和满足农民的利益要求。

### 3、印度经验

当今的印度，总体上仍处于由传统社会向现代社会转变的过程中，社会的整合和发展滞后于国家的整合和发展，经济不发达尤其是农村经济不发达，农村人口占总人口的大多数，全国近四亿贫困人口中的一半集中在农村，基础设施尤其是农村的基础设施薄弱，长期实行的半管制型经济体制保证了国家将有限的财力用于工业化建设。因此，面对巨大的农村公共服务需求，国家只能选择其中最基本的部分并主要依靠传统体制下运转有力的各级行政组织负责提供。

我们知道，从20世纪60年代以来，印度不断推行了一系列反贫困和农村发展计划，例如小农发展计划、农村综合发展计划、农村青年培训和自我雇用计划、农村妇女和儿童计划、最低需求计划，等等。这些计划所涵盖的农村公共产品部分和其他计划内容一样，基本上都是由中央政府、邦政府、县和乡政府层层实施的。在20世纪90年代中期印度的基础建设向私营企业和外商开放之前，村庄通电、村庄通路、村庄通电话等农村基础设施建设，都是通过各级行政组织执行“给茅屋送光明计划”、“公路发展计划”等完成的；农村扫盲后的继续学习的创办、教室修建、教师培训和教学器材的增加等，都由中央政府和邦政府按照相关计划提供经费作保障；农田水利基础建设的大部分由政府直接投资；农业科研、教育和技术推广三结合的完整体系，依靠各级政府专项经费的支持，从中央到基层、从实验到示范点和田间有序运作的。

总之，印度各级行政组织既统筹规划又几乎包揽了全国的农村公共服务事业。除此之外，20世纪90年代以来在经济改革过程中创办的农工贸一体化合作社和重新发展起来的私营公司，主要从事农产品的收购、加工、运输和销售，目的是使产品增值和农民增收，目前，它们在补政府公共服务方面的贡献极为有限。

中国正处于国家、市场、社会快速分化的过程中，三者之间的功能分化尚未完成，中国属于单一制国家而不是联邦主义国家，长期缺乏地方自治传统，即使基层自治也只是初步发育，加之，县乡地方政府财力来源不足，中国更应该建立以中央政府为主、地方政府为补充、社区组织和村民协作的多元供给模式。但问题是，如何实现中央政府的主体地位，其关键是如何明确划分中央政府、地方政府、社区组织和村民的功能边界。

[作者单位：华中师范大学政治学研究院、湖北城市社区建设研究中心]

[发表评论](#)[查看评论](#)[加入收藏](#)[Email给朋友](#)[打印本文](#)

如果你想对该文章评分, 请先[登陆](#), 如果你仍未注册, 请点击[注册链接](#)注册成为本站会员.

平均得分 **0**, 共 **0** 人评分

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10