

新型农村公共产品供给体制的重构与创新

姚玉琳 (吉林工程技术师范学院, 吉林长春 130052)

摘要 从公共产品的特性、政府责任和农村现实需求等方面,揭示农村公共产品供给中存在的弊端,提出建立与之相适应的农村公共产品供给体制,使农村公共产品的供给由依靠农民自身向以政府为主的政策目标过渡,这是缩小城乡差距、建设社会主义新农村进程中的重中之重。

关键词 农村;公共产品;供给制度;体制创新

中图分类号 F323.7 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2009)32-16028-03

《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》中提出的“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”建设社会主义新农村发展目标,旨在统筹城乡差距,让农民群众共享经济繁荣成果,这就客观要求从制度上构建城乡一体化的各种机制,破除长期以来形成的城乡二元结构,而其中建立与之相适应的农村公共产品供给体制首当其冲。

1 建立农村公共产品的财政内部供给制度

农村公共产品,是指在农村地域范畴内用于满足农村公共需要、私人不愿提供的、具有非他性、非竞争性的社会产品。农村公共产品行业,一般规模经济效应较强,往往投资巨大,投资回收周期长,且一旦资本投入,就“沉淀”在该行业里而很难再行退出,这就使得农村公共产品行业缺乏市场化的内在动力;另一方面,农村公共产品都是事涉国计民生的基础性设施,服务对象广,所提供的产品往往直接涉及农业生产、农民生活和农村社会进步,具有很强的公益性。受社会公共利益的制约,私人一般都不会愿意进行供给,这就决定了其供给只能由政府负责。而具体实践中,政府并没有履行这一职责,在供给过程中长期缺位、错位和越位,导致了当前我国农村公共产品的有效供给不足。

长期以来,我国农村公共产品实行的是财政外部供给制度,这是造成农民负担和导致我国农村公共产品供给不足的根本原因。建国以来,受国情的制约,我国实行城市优先的非均衡发展战略,以工农产品“剪刀差”的形式大量提取农业剩余发展城市工业。与此战略相适应的是,在公共产品的供给上是以城市为导向的,即城市居民通过缴纳税收,享受政府提供的各种公共品,其供给进入公共财政体制;而农民除了缴纳农业税及附加,还得为其享受的各种公共品支付各种费用,其供给进入制度外财政,即农民享受的各种公共品是由农民自己进行成本分摊,而不是由政府统一从强制性税收中进行安排。显然城市居民与农民享受着不同的国民待遇,农村公共产品的制度外供给,这在工业化初期是必要的,也是顺应我国当时国情发展所必需的。然而农村公共产品的制度外供给长期存在,显然会无形之中增加农民的负担,最终使城乡差距越来越大,形成了深重的二元经济结构。

1994年的分税制改革,返还地方政府财政自主权,形成

了中央与省、省与地市、地市与县、县与乡镇4对分配关系,旨在统筹城乡差距,发挥各级地方政府管理当地方事务的积极作用。由于改革不彻底,受“财政自利”影响,各级财政普遍形成财力集中在上,事权承担在下的分配格局,事权与财权的不对称问题突出。特别是乡镇政府事权大于财权,承担了许多应该由上级政府承担的责任,如农村的基础教育本来是使全国范围受益的,按公共产品供给要求应由中央政府承担,但这些事权却主要由乡镇政府负责,并且中央政府并没有给予足够的转移支付,主要靠乡镇政府自筹解决,这就加重了乡镇的负担。当乡政府不能从传统的税费收入中负担公共产品的供给时,唯一的途径就是将供给成本转嫁到农民头上,因而当国家强行治理“乱收费”问题时,就出现了“税费改革—农民负担减轻—但基层政府财政紧张—公共产品供给更加短缺”这样一个怪圈,农村公共产品制度外供给并没有得到根本性的改变,反而其供给的短缺成了农村乱收费现象的制度性根源。

农村公共产品长期实行制度外供给,是政府在公共产品供给过程中缺位、错位和越位的集中表现。农业生产和农民生活所需的公共品长期得不到满足,负担却反而加重,致使城乡差距越拉越大。调查显示,目前全国仅1/3的乡镇有供水站,83%的村不通自来水,13%的村不通公路,53%的村不通电话,95%的村虽通电,但电价普遍是城镇的2倍以上,93%的村接收的电视信号相当微弱,全国尚有207个县无公共图书馆,68%的乡镇没有文化站,诸如此类,农村公共产品的供给现状令人心寒。必须加大各级政府对农业和农村增加投入的力度,扩大公共财政覆盖农村的范围,强化政府对农村的公共服务。这就必须将农村公共产品的供给纳入财政预算和财政支出的范围,同时明确界定各级政府的供给责任和范围。一是受益范围遍及全国的公共产品,由中央政府提供,而受益范围主要是地方的公共产品,则由相应层次的地方政府提供,具有外溢性的地方性公共产品则由中央政府和地方政府或各个受益的地方政府共同提供。二是以此为准则,中央政府在提供农村公共产品时,主要是从事跨经济协作区的大江大河大湖的治理、农业科技成果推广、农业环境保护、农业信息网的建设、农业基础科学研究以及与国防建设有关的民兵建设,与国民素质相关的义务教育等。地方政府应主要从事该区域内的农业基础性社会效益较显著的项目的投资及管理。三是合理界定乡镇政府的职能和事权范围,使乡镇的财权和事权相符合,杜绝基层政府因事权与财权不统一,以乱收费和加重农民负担的形式来提供公共

作者简介 姚玉琳(1973-),女,广西玉林人,讲师,从事发展经济学与宏观调控等方面的研究。

收稿日期 2009-06-29

产品。

2 建立多渠道的农村公共产品资金筹集制度

当前在我国广大农村地区,客观上存在着由于历史性欠账而公共产品供给不足和由于分税制、农村税费改革不彻底造成县乡财政困难,没有足够的财政资金维持公共产品供给的双重困境,任其下去,必然会进一步拉大农村公共产品已有缺口。从理论上分析,农村公共产品历史性欠账的弥补,县乡财政资金短缺问题的解决都依赖于农村经济的发展,而农村经济的发展又是以农村公共产品的有效供给为基础条件的;而农村公共产品历史性欠账和县乡财政资金短缺直接影响了农村公共产品有效供给,制约着农村公共事业的进步和农村经济的发展。农村公共产品供给水平与农村经济发展两者之间的相互依存关系表明,国家建设社会主义新农村政策在强调发展经济的同时,必须加大农村公共产品的供给;而通过提高农村公共产品供给水平来改变农业的生产条件和农村生活条件是现实的地方政府的财力难以解决的,必须借助“外力”——引入私人投资。

萨缪尔森曾说“一种公共产品并不一定要由公共部门来提供,也可由私人部门来提供”。一般说来,纯公共产品可以由政府公共提供,准公共产品则可以通过政府补贴的方式,由政府和个人混合提供。借鉴这一理论,我们可以将农村社会产品进行大致分类,从而确定其相应的提供方式。一是农村纯公共产品由政府公共提供。大型骨干水利工程、农业基础科学研究、气象、农业区划、种子培育、全国性的水土保持工程、农村道路建设以及全国性的农业病虫害防治等,由于其只有外部收益而没有内部收益,属于纯公共产品的范畴,适合于政府公共提供。但政府提供并不是说这些产品一定要由政府部门生产。政府可以通过合同的形式引进私人投资或直接交由私人生产,然后再由政府购买。二是农村准公共产品应该按照政府补贴和私人投资相结合的方式由政府和个人混合提供。地区性的农业病虫害防治、中小型水利工程、农业科技教育、农技推广和农业机械推广、农村电力、节水农业等,通常既有社会受益,又有生产者个人受益的特点,属于准公共产品的范畴,可以在政府补贴的基础上,按照“谁受益,谁负担”和“量力而行”的原则,由农民按照受益程度的大小进行集资生产。三是小范围受益的低级公共产品,可以考虑将农民组织起来,通过合作社的方式提供。灌溉、治虫、湖泊的渔业资源利用,种植、养殖的供产销联合体,乡村道路,农产品的加工和流通等,由于其外溢较小,且受益群体相对固定,对于这类产品,政府提供显然是不合理的。而对农民个人来说,由于外部性的存在,私人提供也容易造成效率损失,因而理想的方式是将农民组织起来,成立农业合作社,通过合作社将外部收益内在化,提高供给效率。四是确保农民私人产品的生产不受政府干预。农业耕作、种植养殖、施肥、收获、销售等,是纯粹的私人产品,应当由农民自主进行,避免政府的直接行政干预,但政府可以给予适当指导。

3 建立内部需求决定农村公共产品供给的决策机制

当前我国农村公共产品供给的决策机制仍然是隶属于自上而下的行政管理体制,上级政府是公共产品供给的决策

者和供给者,而农民群众只是被动的接受者。在农村公共产品的供给上由于缺乏其他非政府的组织,政府在公共产品供给中就处于绝对的垄断地位,行政垄断将会引发“寻租活动”,直接影响公共产品的有效供给。在农村公共产品供给过程中,基层政府将追求部门利益、领导者的政绩最大化作为主要目标,而将农户利益放在次要地位,基层政府与农户利益目标的偏差最终会引起农村公共产品供给与需求的错位,造成结构失调,致使原本有限的财源得不到有效地利用;而农村公共产品的有效供给又长期不足,农民群众苦不堪言。如,一些发展较落后的地区大力修建公共设施、楼堂馆所、农贸市场、歌舞剧院等,美其名曰是建设新农村,提高农民的生产、生活条件,“明眼人”一看这是一些“形象工程”、“政绩工程”,浪费大量钱财,而地方政府却乐此不疲,究其原因不外是一些领导可以因此“硬件”而升迁,甚至还可以因此建设而致富。

理论分析也证明,对于纯公共产品,期望借助于公民投票选举的政治过程来建立公共产品的需求表达机制是不可能的(根据阿罗不可能定理);奥尔森认为,在大型的社会或团体中,依赖自愿遵从行为,会导致搭便车现象,导致公共产品的供给不足或无供给。对该类公共物品而言,自上而下的公共产品供给决策机制是必要的。而对于准公共产品而言,自上而下的公共产品供给决策机制则偏离了农民的偏好,产生了无效率的结果。

改革开放后,当我国农民的生产方式由集体化转为家庭联产承包责任制后,其对公共产品的依赖比集体化时大大的增强了,而与农民生产生活息息相关的公共产品绝大部分属于准公共产品。该类公共产品由于具有不完全的非竞争性或非排他性,受益人数有限且边界相对清晰,外溢效果较小,村民一般不会隐瞒对该类公共物品的偏好,市场机制可以发挥一定的作用,可以解决搭便车问题。科斯和布坎南也证明了相对于大型社会而言,在小规模的社会中,更可能出现自愿遵循行为约束或自愿提供公共物品的情形,因此,准公共产品应采取自下而上的供给决策机制才能达到有效率的结果。实际上,村委会作为村民民主自治的非行政机构,承担着村级公共产品供给决策的责任,这在《村组法》中也有明确规定。但我国目前,官员不是公共选择的结果,而是由上级机构任命,村委会虽不是行政机构,但村支书仍多由乡政府任命,村委会的其他干部由村支书任命(即使通过村民选举,也不过是流于形式),官员的升迁调任亦是看其迎合上级官员的偏好程度而定。在这样的行政管理体制下,村委会实际上成了乡政府决策在村上的执行机构,偏离了其作为村民公共需要的供给决策者及代言人职能。自上而下的公共产品供给决策必然偏离村民的偏好,造成公共品的无效供给及公共资源的极大浪费,这也是公共产品供需失衡的主要症结所在。

因此,在农村,有效的公共产品供给机制的建立必须同时与政府机构改革、加强基层民主制度建设相结合,使村委会真正复位到“村民民主自治机构”,而不是成为乡政府在村上设的办事机构。建立村民对公共产品偏好的需求表达机制,使农民有发言权,能真正参与公共产品供给决策,而不是

长期被排斥在决策之外,这样才能真正地解决农村公共产品供需失衡和有效供给的长期不足。

4 建立城乡一体化的公共产品供给体系

长期以来,政府的重工轻农政策形成了如今城乡分割的二元经济结构,同时也造成了城乡相对独立的公共产品供给体系。城市实行的是以政府为主导的公共产品供给制度,公共产品供给无论从数量上还是质量上都优于农村公共产品。相对于城市而言,农村很大程度上实行的是以农民为主的“自给自足”型公共产品供给制度。农民生产、生活所需的公共产品大多都是由农民以上缴税费的方式自己承担,公共产品数量短缺、质量不高是其基本特点。要加快农村经济和社会发展,统筹城乡差距,就必须从源头上改变这种非均衡的城乡公共产品供给制度,调整政府公共支出政策,加大对农业和农村的投资力度,建立城乡一体化的公共产品供给体系,向城市和农村提供均衡的公共产品。为此应做到,一是将农村公共产品的供给纳入财政预算和财政支出内,建立城乡一体化的公共产品财政供给制度,确保农村公共产品的资金投入。二是建立以工促农、以城带乡的长效机制,实施工业反哺农业,工农协调发展的战略。世界经验表明,许多国家在启动现代化时都经历了提取农业剩余为工业提供积累资金的工业优先发展阶段,但当工业化进行到一定程度时就结束提取农业剩余,转入实行工农业协调发展阶段。我国农民在工业化初期,农民通过农业税及“剪刀差”等形式为城市工业化作出了重要贡献。当前,我国已经建立完备的工业体系,结束提取农业剩余的时机已经成熟。“十一五”规划建议中明确指出,要建立工业反哺农业的长效机制和促进城乡一体化的机制,加大对农业的投入。这就不仅要求消除工农产品价格剪刀差,使农产品价格真正反映其价值,而且要促使工业反哺农业,给予农民相应的补偿,为农村公共产品的供给注入有力的财力支撑。三是城乡一体化公共产品供给体系的建立应突破传统的“属地原则”而应转向“属人原则”。

(上接第16022页)

制,加强农民培训示范学校与示范基地建设。

4.3 以农民需要为主导,创新培训内容与方式 以农民需求为中心,创新培训内容与形式。在培训项目的选择上,应紧密结合当地经济发展的实际,坚持“能用、实用、够用”的原则,突出“易学、适用、度浅、面广”的特色,重视农民科技素质、就业能力和文化素质的培训。同时,要在培训内容与方式的选择上引入性别观念,充分考虑不同性别劳动力对培训的需求与特点。既要充分利用广播、电视、互联网、农广校农民远程教育卫星小站等现代传播工具,又要发挥传统培训优势,因地制宜地采用短期培训与长期培训、全面培训与示范培训、岗前培训与岗位培训以及远程培训等灵活多样的培训方式,因材施教,切实提高培训效果。

农村家庭联产承包责任制的实施极大地解放了农村劳动生产力,大量的农村劳动力转移到了城市。由于我国长期实行“城乡分治”的户籍管理制度,这就使得进城务工的农民不能和城市居民一样地享受城市的公共产品或公共服务,随着工业化、城镇化的发展,大量的农民将涌进城市,进城务工的农民就业难、就医难、其子女上学难日益成为城市生活中最为普遍性的问题,一些城市公共产品受数量或规模的限制,不能完全满足新加入进来的农民群众的消费需求,索性不向农民群众提供;一些城市即使向农民群众提供一些公共产品或公共服务,也是采取有条件的限制,如允许农民工子女在其务工附近的小区上学但必须支付高额的“寄读费”,如此高昂的费用使大量的农民群众望而却步,这种有差别的对待将会进一步扩大城乡差距。因此,新型的城乡一体化的公共产品供给体系应突破传统的“属地原则”而转向“属人原则”,在统一的城乡公共产品财政内部供给制度下,坚持以人为本,统筹规划城乡公共产品的供给数量和规模,让农民和城市居民平等地享受国民待遇,真正意义上实现农民群众共享经济繁荣的成果。

参考文献

- [1] 嘉蓉梅,肖德均.农村公共产品短缺的制度制约及对策探讨[J].天府新论,2004(5):42-44.
- [2] 熊巍.我国农村公共产品供给分析与模式选择[J].中国农村经济,2002(7):36-44.
- [3] 林万龙,杨秋林.公共产品最优供给理论与农村民主理财[J].中国农业会计,2000(11):20-21.
- [4] 黎炳盛.村民自治下中国农村公共产品的供给问题[J].开放时代,2001(3):71-81.
- [5] 叶兴庆.论农村公共产品供给体制的改革[J].经济研究,1997(6):57-62.
- [6] 魏建.“公共产品”的强制性供给与农民负担的谈判制度[J].南开经济研究,1998(1):13-18.
- [7] 胡拓坪.乡镇公共产品的供求矛盾探析[J].农村经济问题,2001(7):52-56.
- [8] 黄志冲.农村公共产品供给机制创新研究[J].现代经济探讨,2000(10):28-30.

4.4 加强监管,建立农民培训效果评价体系 因地制宜制定培训实施方案,确定培训目标和推进措施,加强检查、评估和考核,完善岗位目标责任制度,制定切实可行的考核评估办法,把培训工作绩效作为干部年度考核的重要内容。此外,应针对培训的各个环节建立一整套标准化的农村科技培训监测和评估指标,把监测和评估的结果作为重要的反馈信息来调整以后的培训计划。

参考文献

- [1] 徐国强,刘洪光.江苏农村劳动力资源状况及利用策略[EB/OL].(2005-06-10).http://theory.people.com.cn/GB/40557/49139/49143/346100.html.
- [2] 刘冰,陶海青.农民工培训市场运行低效的原因及对策建议[J].宏观经济研究,2008(4):54-57.
- [3] 周春芳,苏群.非农化进程中农村女性人力资本投资与非农就业——基于性别差异的视角[J].农业技术经济,2008(5):10-17.