

我国西部农村准公共产品的供给模式选择

磨玉峰, 王文辉 (桂林电子科技大学管理学院, 广西桂林 541004)

摘要 我国西部农村准公共产品的供给一方面存在总量不足、质量不高的问题, 另一方面又有“过剩”的现象存在, 其主要原因是政府对农村准公共产品的资金投入严重不足, 不合理的农村准公共产品供给决策机制等。因此, 必须改革和创新我国西部农村准公共产品的供给模式。

关键词 农村; 准公共产品; 供给模式

中图分类号 F304.3 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2007)31-10064-02

Choice of Supply Patterns of Quasi-public Products in Western Countryside of China

MO Yu-feng et al (College of Management, Guilin University of Electronic Technology, Guilin, Guangxi 541004)

Abstract On the one hand, the supply of quasi-public products in western countryside of China had problems of insufficient total amount and low quality and on the other hand, there was “surplus” phenomena in the supply of quasi-public products. The main reasons were that the financial input of government on quasi-public products in countryside was seriously insufficient and the supply decision-making mechanism of quasi-public products in countryside was unreasonable and so on. So, the supplying pattern of quasi-public products in western countryside of China must be reformed and innovated.

Key words Countryside; Quasi-public products; Supply pattern

“三农”问题一直是困扰我国经济社会发展的重大问题。目前“城乡分治, 一国两策”加重了农村社会积贫积弱的态势。尤其西部地区有些农村还存在着人畜饮水、用电、交通等困难, 农业生产依然是靠天吃饭, 生产生活条件相对落后。制约西部地区农村经济社会发展的主要矛盾是农村公共产品需求与公共产品供给匮乏之间的矛盾。因此必须对导致农村公共产品供给不足的供给模式进行改革创新, 才能为新农村建设提供制度保障。

1 农村准公共产品的内涵

1.1 农村公共产品 所谓农村公共产品, 是相对于农民“私人产品”而言的具有非竞争性和非排他性、用于满足农村公共需要的产品。根据在消费过程中的不同性质, 又可区分为纯公共产品和准公共产品。在农村公共产品中很大一部分是属于准公共产品, 其性质是介于纯公共产品与私人产品之间的一种公共产品, 其特点是: 具有效益上的外溢性, 即不仅社会受益, 而且个人也受益; 或多或少存在着消费上的排他性, 即并非本地区全体居民受益, 而是在一定约束条件下的居民或企业受益; 或多或少地存在消费上的部分性, 即随着供给范围的扩大, 其成本也呈现一定程度增加, 因而并不完全具有非竞争性。

1.2 农村准公共产品 农村准公共产品指介于纯公共产品和私人产品之间、在消费过程中具有不完全非竞争性和非排他性的产品, 主要包括: 在性质上近乎纯公共产品的准公共产品, 如农村义务教育、电力设施、小流域防洪涝设施建设、农业科技成果推广、公共卫生、社会保障等; 一般准公共产品, 如农村高中(职高)教育、水利设施、医疗、道路建设、文化馆等; 在性质上近乎私人产品的准公共产品, 如农村电信、电视、成人教育、自来水等。

2 西部农村准公共产品供给现状及原因分析

2.1 西部农村准公共产品供给现状 改革开放以来, 我国西部广大农村实行了家庭联产承包责任制, 这一制度激发了农民的生产积极性, 农民的生产和生活有了突飞猛进的

提高。但随之而来的是这种以单个家庭为主体的承包责任制对农村准公共产品较强的依赖性。农村准公共产品对农业生产、农民生活水平及国家经济的发展有重要意义。由于我国长期实行二元经济体制, 加之我国农村的生产力发展还处于相对落后的阶段, 尤其是在西部诸省, 导致现行农村准公共产品的政府供给不足和供给失调。

2.1.1 农村准公共产品政府供给不足。 我国农村准公共产品供给呈政府供给不足的现状。我国作为一个农业大国, 农业基本建设的投资数额一直偏低。20世纪80年代中后期, 我国用于农业支出的数额占财政支出的比重一直徘徊在8%左右。20世纪90年代以后, 从国家财政支农支出来看, 虽然支农支出的绝对值在不断增加, 但从相对量来看, 农业支出占国家财政支出的比重一直呈下降趋势(表1), 农业财政支出占国家财政支出的比重远低于农业在国内生产总值中的比重。这种财政支出状况与农业在国民经济中的重要作用是极不相称的。

表1 农业支出及其占国家财政支出的比重

年份	农业支出 亿元	农业支出占财政支出的比重 %
1992	307.8	10.0
1993	347.6	10.3
1994	376.0	10.0
1995	440.5	9.5
1996	533.0	9.2
1997	574.9	8.3
1998	700.4	8.8
1999	766.4	8.3
2000	1 154.8	10.7
2001	1 085.8	8.2
2002	1 231.5	7.8
2003	1 456.7	7.7

注: 资料来源于《中国农村统计年鉴2005》。

2.1.2 农村准公共产品供给结构失调。 由于我国农村公共产品自上而下的供给机制, 使政府较少顾及农民的需求程度, 以至于在总量不足的农村准公共产品的供给中, 供给结构也不合理。具体表现在农民急需的准公共产品和涉及到农村可持续发展的准公共产品供给严重短缺, 而农民较少需求的准公共产品供给过剩, 供给效率低下。

2.1.2.1 农民急需的准公共产品供给不足。 实行家庭联产承包责任制后, 农村的生产分散化, 但农民的生产对象和生

基金项目 桂林电子科技大学学科软环境项目。

作者简介 磨玉峰(1964-), 女, 壮族, 广西上林人, 博士, 副教授, 从事人力资源管理, 组织行为学方面的研究。

收稿日期 2007-06-15

产过程有着共性,都是在土地上进行耕耘,都需要良好的准公共产品。农民急需的准公共产品包括水利灌溉设施、大型农用固定资产、交通环境等。我国该类农村准公共产品供给匮乏。目前我国西部缺水地区灌溉问题一直没有解决,农民的手工劳作还占农业生产的主要地位,农业科技投入较少,农业科研人员严重不足,同时交通不便也带来信息、运输不畅,使农民对市场的了解不够。

2.1.2.2 涉及到农村可持续发展的准公共产品供给严重短缺。涉及到农村可持续发展的准公共产品如农村的教育和医疗卫生等对提高农民素质和农村的可持续发展有重大意义。我国对这些准公共产品的供给严重短缺,不仅损害了农民的利益,而且直接威胁国家的长治久安和经济的高速发展。

2.1.2.3 农村较少需求的准公共产品供给过剩。一方面,一些发展较落后的地区大力修建体育馆、文化馆、街心花园等公共设施,美其名曰建设新农村,提高农民的生产、生活条件,实质上这些公共设施的利用率极其低下,浪费了大量钱财;另一方面我国现在的地方政府机构臃肿、人员繁多,这样不仅占用了大量的公共经费,而且办事效率极低。

2.2 农村准公共产品供给不足的原因

2.2.1 农村准公共产品政府责任承担不到位。多年来,我国农村准公共产品的供给主要靠政府供给。由于政府责任承担的不到位,造成农村准公共产品供给的严重不足。

我国长期实行二元社会经济政策,以农养工,注重工业的建设,形成剪刀差,导致我国农村准公共产品总量上供给不足;各级政府责任不清。实行分税制后,财权与事权不对应,下级政府在农村准公共产品的供给方面承担过多的责任但没有相应的财权作基础,导致农村准公共产品供给不足;有限的资金没有形成有效的供给。由于没有建立有效的需求表达机制,对农村准公共产品的需求了解不够,也未能开展周密的调查分析,草率地进行决策,出台不合理的经济政策,致使供给结构失调、供给效率低下。

2.2.2 农村准公共产品供给渠道单一。从理论上讲,农村公共产品是一种准公共产品,除政府供给外,还应有其他的供给主体,如其他社会组织和金融机构,并且其他供给主体应该占到一定比例。农村公共产品的性质是一种准公共产品,它有一般公共产品的特性,同时又有其自身的特性,它是与农业生产、农民生活有关的公共事物,所以除接近于纯公共产品的农村准公共产品靠政府提供外,如农村基础教育、农业科研、农村科技推广等,其他的中间性、接近于市场的准公共产品可以由其他供给主体,如银行、社会组织等提供。政府应出台相关的优惠政策鼓励其他社会组织参与农村公共产品的供给,调动其积极性。

3 西部农村准公共产品的供给模式选择

3.1 准公共产品的多元化主体供给模式分析 在准公共产品的供给方式中存在着多种多样的选择,即使是同一种公共产品,也可能同时存在着多种供给机制。准公共产品供给的市场失灵和政府失灵则是两种方式各自的机会成本,两种方式各自的缺陷则为另一方面的存在提供了经济学依据,并为第3部门作用的发挥提供了很大的空间。

3.1.1 公共产品的政府供给模式分析。公共产品是政府和市场的结合点,市场失灵构成了政府提供公共产品的必要条件。政府提供公共产品不是为了消除公共产品的生产成

本,而是为了解决公共产品供给成本的补偿问题。市场失灵是由于高额的私人交易费用和搭便车等问题所引起的,政府之所以能解决这些问题,是因为政府拥有强制性手段。在假定政府也是追求经济利益的条件下,政府的权利保证了成本的支付,但不能保证政府一定按照成本征税;如果假定政府并不追求经济利益,那么很难保证政府能够以最低的成本提供公共产品,这就必然造成政府提供公共产品的低效率和供给不足问题。

3.1.2 公共产品的私人提供模式分析。由于政府在提供公共产品上的低效率加上公共产品可以细分,准公共产品在解决技术上的排他性之后,给私人供给留下了很大的空间。在经济人假设条件下,公共产品的私人供给是有条件的:

私人供给的公共产品一般应是准公共产品;在公共产品的消费上必须存在可行的排他性技术;私人若想成功地提供公共产品,必须有一系列制度条件来保障,其中最重要的制度安排是产权。公共产品的私人供给形式总的来说有3类:私人的完全供给,指公共产品的投资、生产及修缮由私人来单独完成,私人通过收费的方式向消费者收取费用;

私人与政府的联合供给,指在公共产品的生产和提供过程中,私人和政府形成某种联合,政府对私人给予一定的补贴和优惠活动;私人与社区的联合供给,指私人与社区通过有条件的联合来提供公共产品。

3.1.3 公共产品的第3部门供给分析。第3部门指的是各种非政府、非营利性的民间组织,主要包括社会中介组织、社区组织、民办非企业组织和社会团体等。第3部门在公共产品供给上具有3个优点:第3部门在供给公共产品时,有效地克服了政府操作的低效率弊端;第3部门在政府与市场之间进行沟通协调,既避免了政府对微观经济过细的行政干预,又可弥补市场竞争中单个企业自身力量的不足;第3部门在提供公共产品时,提高了公民参与社会管理的热情,推动了社会进步。

3.2 构建西部农村准公共产品的供给多元化模式 在农村准公共产品供给上,要走出单纯依靠政府的误区,就必须建构政府、市场、社会三者良性互动的供给模式,在最大化筹集农村准公共产品供给资本的前提下,在和谐社会关系中整合多方利益,通过调整、合作、补充,实现三者取得利益增量的“多赢”互动。通过引入市场和力量,把市场、政府和社会的简单对应变为“市场-政府-社会”的3层互动,突破以往单一的分析框架,形成一种“3层互动”的供给模式,使市场、政府和社会都能积极发挥主动性因素,为各自资源配置的内涵开发提供内在动力,实现社会权力在准公共产品供给上的归位,进而达到市场与政府的制度整合。

3.2.1 合理定位政府在农村准公共产品供给中的职能。政府须正确地界定自身的职责以及安排履行职能的方式。明确各级政府在农村准公共产品供给中的职责,以中央和省级政府为主导,地方和基层政府积极配合。还应结合公共产品的不同性质和当地的现实条件,科学地划分政府与市场以及社会之间的职责范围,利用预算安排、政策安排或合约安排积极引导私人和社会资本,并对市场和民间社会的公共产品的供给行为进行有效地监督和控制,防止农村公共资源的浪费、滥用。

3.2.2 建立有效的公共决策权配置机制。目前,农村准公

(上接第10065页)

共产品决策机制中的集体决策,导致了公共决策和社会资源分配的扭曲,为市场和社会力量的介入制造了障碍。因此,必须正确识别准公共产品供给决策机制和需求决策机制的差异,解决决策权的配置问题,使准公共产品的供给决策与需求决策相一致。要求健全农村的基层民主制度,完善农村的有效需求表达机制,形成“自下而上”的农村准公共产品的需求决策的表述机制,从制度上保证由农民、农村的内部需求来决定准公共产品投资范围和方向,实现供给与需求的动态平衡。

3.2.3 明晰农村准公共产品的产权关系。明晰产权是市场和民间社会介入的制度基础。私人资本具有趋利性,要充分发挥私人资本参与的积极性,确保其进入公共产品生产领域的必要收益。而我国农村个人和集体的产权边界长期模糊,政府要扭转这一局面,必须从制度建设着手,明晰集体与私人产权的界限,保证投资者对建成后的农村准公共产品拥有产权,对产品运转中获得的利润拥有支配权,保障其投资的积极性,以促使准公共产品的持续运转。

3.2.4 建立健全相关法律。要对农村的基本公共产品逐步立法,使之制度化、法律化,以规避市场扩张风险,使经济人能够建立确切的交易预期,降低交易成本。因而,一方面要认真贯彻国家已有的相关法律;另一方面要修改不适应新形势的法律法规,细化和完善相关的法律法规;同时要制定并出台新的相关法律法规,为农村公共产品供给提供必要的法律保障。

参考文献

- [1] 樊胜根. 经济增长、地区差距与贫困——中国农村公共投资研究[M]. 北京:中国农业出版社,2002.
- [2] 吴士健,薛兴利,左臣明. 试论农村公共产品供给体制的改革与完善[J]. 农业经济问题,2002(7):48-52.
- [3] 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):37-45.
- [4] 刘保平,秦国民. 试论农村公共产品供给体制、现状、问题与改革[J]. 甘肃社会科学,2003(2):74-76,87.
- [5] 陈杰,刘彦朝,姚裕萍. 农村公共产品供给体制创新[J]. 华东经济管理,2003(5):29-32.
- [6] 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.