

农村公共物品供给的制度分析

郜绍辉¹, 郭志远² (1. 郑州航空工业管理学院人文社会科学系, 河南郑州 450015; 2. 郑州大学新闻与传播学院, 河南郑州 450001)

摘要 阐述我国农村公共物品的供给制度经历了3个阶段: 人民公社时期、家庭联产承包制时期、税费制度改革之后的时期, 它们的本质相同, 其绩效却不同。其中人民公社时期的供给制度相对有效, 而家庭联产承包制时期和税费制度改革之后的时期则相对无效。

关键词 农村公共物品; 供给; 制度分析

中图分类号 F304.3 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2009)34-17125-02

Analysis on Supply System of Rural Public Goods

GAO Shao-hui (Department of Humanities and Social Sciences, Zhengzhou Institute of Aeronautical Industry Management, Zhengzhou, Henan 450015)

Abstract The supply system of rural public goods in our Country experienced 3 stages such as people community stage, rural responsibility system stage and the stage after tax-fee reform, their essential characteristics are not much different, and their performance is different, the former is effect, the latter isn't relatively effect.

Key words Rural public goods; Supply; System analysis

1 人民公社时期的农村公共物品供给制度

新中国成立以后, 我国进行了声势浩大的社会主义改造运动。在解构原有乡村社会治理结构的同时, 也解构了通过乡绅和家族组织提供低层次公共物品的供给体制。之后随即建构了人民公社组织, 填补了农村治理的制度空缺。

1.1 人民公社时期供给的主要特征 人民公社组织的最大特点是政社合一, 无论是生产队、生产大队、还是公社本身, 都具有政权实体和经济组织的双重身份。这种治理结构又被置于集体所有制经济框架之内。因此, 农村的公共物品被理所当然地理解为由公社组织集体供给, 且这也正是公社组织的职责所在; 加之农民自身亦参与其中, 故可理解为农民亦有提供公共物品的责任, 因为他们都是集体中的一员。这样的制度安排决定了这一时期农村公共物品供给制度具有以下特征:

(1) 农村公共物品供给的决策者和管理者是政府。在上述管理体制下, 公社组织(生产队、生产大队、公社自身)包揽了一切农村公共物品供给, 既是理所当然的农村公共物品供给的决策者, 也是组织生产者和管理者。

(2) 农民自身被最大程度的动员起来, 参与到公共物品的生产过程中。在国家一穷二白的背景下, 农民以劳动力替代各种资源的不足成为公共物品供给中与公社组织和管理作用同等重要的关键因素。若没有农民的劳动投入, 农村公共物品就不可能被生产出来。以江苏省为例, 新中国成立的前30年, 全省的水田基本建设约消耗了150亿元, 其中70多亿元是农民的劳动积累。

1.2 对人民公社时期供给制度的评价 人民公社时期, 无论是政府官员还是农民自身, 在人的属性上更多地表现为信仰框架下道德人, 而不是经济学意义上的经济人。因此, 其在行为上更多的是为信仰奋斗的行为选择和利他的行为选择。虽然其基点不是基于理性, 但其确实提供了一种具有约束与激励并存的行为上的判断标准。在这种情况下, 政府官员和农民自身的机会主义动机很少, 因此, 其策略成本较低。而公社组织又是“三级所有、队为基础”, 广大农民广泛参与

其中, 这一制度为政府官员准确把握当地的时空信息提供了制度保证, 因此时空信息成本较低而信息质量较高; 另外, 这一制度为成功解决农村公共物品的偏好问题和重要融资问题提供了制度保证。生产队和农民一起成为广大农民偏好的表达机制: 在相对较小的生产队组织中, 人们时常可以面对面地讨论自己的偏好, 最终基本达成一致; 而农民的集体参与基本替代了资金不足。

因此, 人民公社的供给体制是一种比较有效的制度安排。如人民公社时期公共医疗保健体系和乡村基础教育为农民提供了价廉物美甚至免费的公共服务, 且该制度极大地改善了农业生产的基础条件。在改革前的不到30年时间里, 中国农民在前人留下1333.3万hm²梯田的基础上, 又重修了1333.3万hm²梯田, 并使中国耕地的灌溉比例提高到了40%, 修正了20万km的堤防, 使我国农业抵抗水旱灾害的能力大大提高^[1]。

2 家庭联产承包责任制之后至税费改革之前的供给制度

作为政治推动的产物, 人民公社这种自上而下的外来制度不是建立在利益的组织化基础上的乡村社会政治经济发展的自然结果, 体制的维护成本和机会成本不断攀升, 而国家收益难以保证, 农民的生产积极性、主动性遭到了严重挫伤。因此, 人民公社制度终因其难以克服的体制缺陷而走向无效, 并被农民自发的家庭联产承包责任制所取代。

2.1 家庭联产承包责任制之后至税费改革之前的供给制度的特征 1983年我国撤销人民公社, 建立乡(镇)级政府和村民委员会, 并相应建立了乡财政。但由于当时客观条件的限制, 国家财政不可能有足够的财政支持乡镇政府, 其理性选择只能是部分的财政支持, 不足部分由乡镇自行筹措资金来解决。因此, 这一时期的供给制度实质上与人民公社时期无太大不同。或者说, 该制度是人民公社时期供给制度的延续, 这主要表现在2个方面:

(1) 由乡镇承担起农村公共物品供给的主要责任, 而村委会则协助乡镇完成这一任务。宪法规定乡级政权的职能是“领导本乡的经济、文化和各项社会建设, 做好公安、民政、司法、文教卫生、计划生育等工作”。这与人民公社时期由人民公社承担公社的主要公共事物的职责无太大不同。

作者简介 郜绍辉(1979-), 男, 河南郑州人, 讲师, 从事公共管理方面的教学与研究。

收稿日期 2009-07-31

(2)农民是实质上的成本承担者。按照有关法律和政策规定,乡镇政府可以向全乡镇收取“五项统筹”,而村委会可以向村庄收取“三项提留”,农民还应该提供义务工和劳动积累工。而国家财政投入很少。这与人民公社时期农民以劳动力资源替代资金不足的方式无实质性不同。

2.2 对家庭联产承包责任制之后至税费改革之前的供给制度的评价 虽然家庭联产承包责任制之后至税费改革之前的供给制度与人民公社时的供给制度无实质上的差异,但前者所取得的效果却无后者突出。后者基本上满足了人民对公共物品的需求,而前者则没有。据调查,全国仅33.3%的乡镇有供电站,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,67.9%的乡镇无文化站^[2]。因此,该时期的供给制度并不理想。

家庭联产承包责任制的施行,推动了人们自我意识、自我利益的苏醒与成长。这时人的属性更多的表现为经济人:在特定的情境中,寻求自身利益最大化。农民更多的把精力投入到私人物品的建设中,对公共物品则更多地采取各种机会主义行为;乡镇官员更多的把精力投入到能够使自己晋升的事物中,对公共物品的供给功能并不热心,而且在供给的过程中,有各种策略行为动机,如更热衷于投资一些见效快、易出成绩的短期项目;村委会和村党委会作为基层政权的延伸,其成员更多的是遵从乡镇官员的意志,而非对民意的整合与反应。如1999年11月25日南方周末曾报道,广东省高州市谢鸡镇文村村委会为完成镇政府修建公路的集资任务,非法闯入村民家中,强行搬走多户农民的电视机、摩托车、液化气、影碟机等^[3]。总之,无论是政府官员、村委与村党委会成员还是村民自身都没有很强的供给公共物品的动机,期间还存在着各种策略行为。因此,这一时期供给制度的策略成本、信息成本及其所带来的社会成本较高,造成农民主观负担过重。虽然该时期22.6%负担率比人民公社时期24.8%的负担率低^[4],但其可能引发其他社会问题。

因此,这一时期的供给制度是相对无效的,也说明这样的供给制度并没有完全适应新的制度环境。事实上,政府已

十分清楚地规定了乡镇政府和村委会供给农村公共物品的职责,并且在国家不能投入很多的背景下给了他们政策上的支持,如可以收取“三提五统”,可以让农民出义务工。理论上讲,这样的制度应该是有效的,而其无效的原因只能是相关制度没有构建好,即相关激励制度没有建设好,于是就出现了大量的机会主义。从产权理论上来说,家庭联产承包责任制为调动人民从事生产的积极性提供了制度上的激励,但它并没有为农业基础设施、基本建设和农村公益事业的生产 and 供给提供制度上的激励。或者说家庭联产承包责任制的目的在于提高人民生产私人物品的积极性而不是解决农村公共物品的生产和供给问题。因此,“改革后农村公共物品的供给水平一定低于改革前集体化水平”^[5]。

3 税费改革之后至今的供给制度

税费改革之后,农村公共物品制度并没有发生很大的变化,只是取消了收取“三提五统”的政策,而采取了“一事一议”的政策。这种政策的出发点在于解决农村公共物品供给过程中的各种乱收费现象,解决农民负担过重的问题,而不是解决农村公共物品供给问题。因此,税费改革并没有为农村公共物品供给提供制度上的创新。

虽然“一事一议”减轻了农民负担,使各项乱收费失去了合法性,但其在一定程度上引发了农村公共物品供给不足的问题。与前一阶段相比,税费改革后农村公共物品供给制度的效用可能更遭。当然,其中也有其他方面的因素,但也说明这一时期的供给制度并没有很好的适应其所在的环境。

参考文献

- [1] 何新. 思考:新国家主义的经济观[M]. 北京:时事出版社,2001:545.
- [2] 文启湘,等. 积极改善农村公共消费品供给[N]. 光明日报,2002-08-06.
- [3] 何清涟. 农村基层社会地方恶势力的兴起——与王旭商榷[M]//刘青峰,关小春. 90年代中国农村状况:机会与困境. 香港:香港中文大学出版社,1998.
- [4] 林万龙. 乡村社区公共产品的制度外筹资:历史、现状及改革[J]. 中国农村经济,2002(7):27-35,80.
- [5] 张军,何寒熙. 中国农村的公共产品供给:改革后的变迁[J]. 改革,1996(5):50-57.
- [6] HAO XX. Analysis of rural public goods supply system under system of villagers autonomy[J]. Inner Mongolia Agricultural Science and Technology, 2008(4):12-13.

(上接第17117页)

占有、使用、处置土地的权利。土地作为一种特殊的生产要素,其生产经营权只有流动才能得到优化配置,并发挥出最大效益。因此,要为土地承包经营权流转积极创造条件;同时,要进一步改革征地制度,土地征用必须给予农民以公平的补偿,征地补偿必须以土地的市场价值为依据,为失地农民提供必要的社会保障,还要改进征地补偿费的分配方法,征用土地补偿方式多样化,不搞“一刀切”。如在安徽池州永明村,沿江高速、铜九铁路开通和池州火车站及其站前广场在此设址,占用了该村农民土地达210余hm²,占总面积的50%,失地农民达1100人,占总人口的44%。政府对农民住房采取了“拆一还一”的补偿,对失地农民进行免费就业培训,对男年满60岁、女年满55岁失地农民每月发放80元的

养老金,同时对农民的耕地、山场分别按142500元/hm²和78000元/hm²的标准给予土地补偿。此举保护了农民的土地收益,也为他们今后的生活提供了保障。此外,应规范土地征用补偿款的管理,加强对土地征用补偿的监督,并建立专业的土地纠纷仲裁机构,公平、合理地调查处理土地征用补偿纠纷。

参考文献

- [1] 高志仁,刘小丽. 积极创造条件提高农民财产性收入[N]. 光明日报,2008-03-22(07).
- [2] 中国国家统计局统计网. 统计分析[EB/OL]. (2007-12-02). <http://www.stats.gov.cn/tjfx/>.
- [3] 胡文国. 我国农民收入增长影响因素的实证分析[J]. 经济科学,2004(6):20-22.
- [4] 王宇露,刘芳. 粮食主产区农民转移性收入和财产性收入增收探讨[J]. 安徽农业科学,2007,35(16):4993-4994.
- [5] 刘飞,谢建文. 关于增加农民财产性收入的几点思考[J]. 商业经济,2008(3):5-6.