

“后供给”管理:走出农村公共产品 “公地悲剧”宿命的关键^{*}

岑乾明¹,宋卫琴²

(1. 吉首大学 政治与公共管理学院, 湖南 吉首 416000; 2. 吉首大学 法学院, 湖南 吉首 416000)

摘要:农村公共产品不仅存在供给不足和结构失衡的问题,还存在“后供给”管理混乱与缺失的问题。农村公共产品的“后供给”管理的混乱与缺失造成了各种形式的“公地悲剧”,加剧了供需之间的矛盾。为避免“公地悲剧”的历史重复发生,农村公共产品不仅要注重供给体制的改革与创新,同时也应该注重“后供给”的管理。乡镇基层政府应该大胆进行改革创新,依托村民、非营利民间团体组织、经济合作组织等各方主体,形成共同管理农村公共产品与服务的“多中心治理”模式,走出“公地悲剧”的宿命怪圈。

关键词:农村公共产品;“后供给”;有效供给;公地悲剧;善治;多中心治理

中图分类号:F323.89

文献标识码:A

文章编号:1007-4074(2009)01-0124-05

基金项目:湖南省社会科学基金资助课题(06ZC112)

作者简介:岑乾明(1976—),男,广西贵港人,广西师范大学博士研究生,吉首大学政治与公共管理学院讲师。

宋卫琴(1978—),女,广西桂林人,吉首大学法学院讲师。

农村公共产品的供给,长久以来主要依赖政府财政的支出,形成了“自上而下”的单一、单向式的供给模式。这种僵化的供给模式,使得长期以来农村公共产品的供给处于总量严重不足及结构“供不对求”的矛盾中,制约了农村经济、社会的发展。^[1]在党中央提出在新时期建设社会主义新农村的号召下,加大农村公共产品的供给已经成为当前学界和政界的共识。^[2]诚然,加大农村公共产品的投入固然很重要,但是影响农村公共产品长期以来“有效供给”不足这一问题的因素不仅仅是资金投入不足。其中,不注意公共产品供给以后的管理也是导致这一问题加重的一个重要原因。相对而言,农村公共产品的“后供给”管理在意识观念及实践中的制度安排等都远远落后于城市。因此,农村公共产品除了着重关注“投入”上的机制创新之外,关于

“后供给”的管理也不应被忽视。

一、“后供给”管理与“有效供给”

(一)“后供给”与“后供给”管理

“后供给”是指农村公共产品提供之后,开始运行、供村民使用的阶段。“后供给”管理则是指农村公共产品在运营、使用、维护、废除与新需求的表达等这些环节上的监督与管理。

农村公共产品在投入建设、提供以后,会面临许多实际问题,比如,该公共产品的提供是谁负责及如何负责、使用或享受主体是谁及怎样实现合理使用、维护(保证其可持续服务)主体是谁及资金筹措来源与如何监管、旧公共产品的及时终止与新的需求及时表达等等,这些都是实践中我们不得不面

临的问题,这些问题需要一连串的制度来解决,属于“投入后”管理的问题。

(二)“后供给”管理与农村公共产品的“有效供给”

“有效供给”是相对于需要而言的。农村公共产品的有效供给从“量”上来讲意味着公共产品的需求与供给之间达到基本的动态平衡;动态供给量 \approx 动态需求量。而动态需求量主要取决于数量(产品的数量或服务的覆盖面大小)及需求的层次(结构)数量。而农村公共产品的有效供给如果从“质”上来讲,还包括公共产品或服务的质量,如技术先进及年限较长等。有效供给主要涉及因素如图1所示。

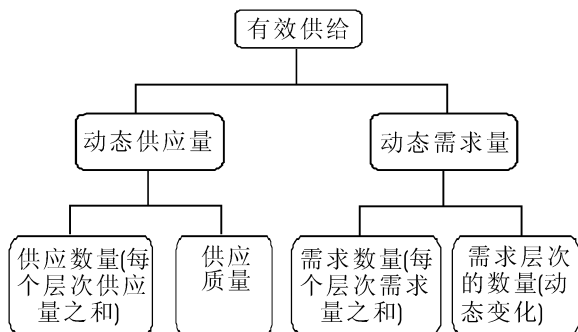


图1

根据图1分析,农村公共产品的“后供给”管理与农村公共产品的“有效供给”有着紧密的关系。一般来说,动态供应量要求大致等于动态需求量,如果不考虑需求的层次数量及其变化(有的层次需求增加,而有的需求层次减少或已不需要)而一味地增加供应量,那么,结构性的需求矛盾便会产生;此外,如果我们假设不增加供应量,而现有的公共产品(服务)质量由于各种原因而降低,使其效用降低,那么实质上是降低了动态供应量,因为大多数人需求没能得到满足,因而也会产生供求矛盾。所以,只强调“增加”农村公共产品的供应是不能够完全解决农村公共产品的供需矛盾的,“后供给”的管理对于供应与需求之间的动态平衡是不可或缺的。

一方面,加强农村公共产品(服务)的管理保证了其作为一种社会公共资源得到充分、合理的利用。农村公共产品的“后供给”管理明确了各方的“责、权、利”,保证了原有“量”上的“质”的供应。如果一个公共产品提供以后没有得到有效的管理,“责、权、利”不清,一方面对公共设施而言,无法保证其被合理的使用,容易造成误用、滥用或被少数群体占用,导致公共设施“短命”;对公共服务而言

则可能导致服务质量、流于形式等不良后果(诸如农村科技培训等服务长期以来效果不佳、流于形式)。对于农村公共产品而言,本来就总量不多,如若再“短命”或流于形式,那绝对是雪上加霜,从某种意义上讲也是影响了供给的有效性。以前政府垄断型的供给体制“既产生了低效率,又导致‘寻租’等腐败现象的发生”^{[3](P66)},这与“后供给”管理的缺失有一定的关系;只管供给,不管需求,导致供求结构性矛盾;重前期投入,轻后期维护,导致后续资金缺乏;供给主体责、权、利不清,“扰乱了经济运行规则,影响了社会资源的合理配置”^{[3](P67)}。“后供给”管理通过制度的协商安排,有效解决了上述问题,使农村公共产品供给走上良性循环的有序之道。

另一方面,加强农村公共产品(服务)“后供给”管理,有助于及时把握需求的变化,防止供求脱节。农村公共产品(服务)的管理包括需求管理这一环节,这意味着在管理中我们要着重跟踪由于各种原因导致的人们对公共产品(服务)的需求的变化,并且通过一定的制度安排,畅通需求表达的渠道,为供求之间的动态平衡提供了坚实的平台。随着农村经济社会的发展、农民生活水平的提高,对公共产品的需求也随之变化,尤其是需求的结构、层次上会发生显著的变化,如农村卫生医疗保障、养老保险、农村科技成果推广、信息网建设、文化体育设施等这些需求在农民生活解决温饱、奔向小康之后突显出来。“后供给”的管理关注这些需求变化,并及时传导给供应方,防止供求脱节。

二、农村公共产品的“公地悲剧”

(一)“公地悲剧”与公共产品

“公地悲剧”是人们用来形容公共事物得不到人们合理的利用从而最终只能是走向毁灭的结局的这样一种“命运”——“‘公地悲剧’这个表述已经成为了一种象征,它意味着任何时候只要许多个人共同使用一种稀缺资源,便会发生环境的退化。”^{[4](P11)}造成“公地悲剧”的原因很简单:因为公共事物是一份“免费的午餐”,一定范围内的人们都可以从它那里获得收益,而作为“自利”的个人自然不会放弃追逐自身的利益,从而“理性”的个体行动却导致“非理性”的集体行动——不计后果、无序地滥用,“公地悲剧”就产生了。

公共产品虽然不是哈丁笔下的“牧场”,但是作为一种公共事物,同样面临着“公地悲剧”的命运。

不用我们费劲地去找一些证据来证明公共产品的“公地悲剧”的存在,只需要稍微留心注意一下我们身边与我们日常生活密切相关的一些公共产品,你便会同意哈丁的“公地悲剧”理论:城市街边的公用电话亭、电话机是不是常常处于坏损的状态?刚修好不久的公路是不是已经不堪重负、伤痕累累?公共图书资料室(社区类、小范围的)的图书资料是不是早已破败不堪?教室里原来干净整洁的墙壁是不是已经面目全非?而桌、椅是否早已是“缺胳膊少腿”的了?

公共产品的“公地悲剧”值得我们注重。因为:如果我们任由“公地悲剧”的发生而不去想办法阻止,那么,我们只能是把本来就资金紧张的公共财政用于由于人为因素而造成的公共产品的修复和维护上,人力、资金浪费不必说,更重要的是我们用于扩大、更新和改善公共产品的愿望只能是淹没在反复的“供给投入——滥用、破坏——修复、维护——再供给投入”恶性循环之中。

(二)忽视“后供给”管理是农村公共产品“公地悲剧”产生的主要原因

农村公共产品具有普通公共产品的特征,即萨缪尔森定义三个特征:效用不可分性、消费非排他性与非竞争性,但是相对于国家的或城市的公共物品有一定的差别:“消费非排他性”只存在于一定范围,一个村(自然村或行政村)便是一个集体经济组织,一部分公共产品(如农田水利设施、村公共卫生所、饮用水、村道路、村文化体育设施等)只有其内部集体经济组织成员才可享用,对外则是排斥的(即使不明确表示“排他”,但也由于农村地域的相对封闭性而存在“潜排他”)。当然,一些大型农田水利、通讯、信息系统、教育及社会保障等这些公共产品仍然适用于普通公共产品。总的来说,“准”公共产品的特征还是比较明显。相比较国家的、城市的公共产品而言,农村公共产品由于农村居民素质不高(受教育程度低所导致)、农业生产经营的分散模式而导致的“自我利益”意识较浓厚、乡村地域辽阔及分散居住等原因导致“公地悲剧”的发生率更高、程度更严重。

但是,导致农村公共产品“公地悲剧”发生最主要的原因在于:长期以来政府“自上而下”的供给模式,一方面造成“只供不管”或疏于管理的局面,另一方面把应该处于自我享用、自我受益、自我监管、自我维护的村民排斥在中心主体之外。我们承认,在理论上讲,政府从其职能上讲它是主要的公共管

理的载体,公共产品的提供与管理自然是其份内之事,但是,政府的低效率却是不争的事实:发生在上个世纪的“新公共管理运动”就是一个证明。新公共管理运动是上个世纪70年代以来,西方主要发达国家发起了一场声势浩大的“重塑政府”的运动,突出的特征便是“市场化”管理风格——以至于有的批评者认为它(新公共管理)实际上是“经济学帝国主义向公共部门管理领域的扩张”^[5]不管怎样,如果把“新公共管理运动”看作是一场革命(理论上与实践中),那么,它表达了人民长期以来对政府作为一个垄断的、事事包揽却又总是由于内部机制僵化导致效率低下、浪费严重的不合格的“管家”的失望与不满。

这种僵化的、垄断的“家长式”作风给农村公共产品的供给与管理同样带来了不良的结果。一些单位部门承担着给农村公共产品提供服务的职责,然而,政府却对其疏于管理,结果却是“占着国家资源,受着财政支持,却没有充分有效地提供相应的服务和积极公正地履行应尽的职责”^{[3](P67)}。比如,农村义务教育每年我们国家都会拿出专项的资金投入,但是拖欠老师工资的现象时有发生,校舍得不到维修等等情况说明了资金被挪用了或截留了。疏于管理还会带来其它很多问题:公共资源被私人占有使用——有的村子的一些公共场所如图书资料室成了某些领导的“私人健身房”和娱乐室,篮球场则成了少数村民的停车场;公共服务质量难以保障,特别是像农村科技推广与培训、网络通讯等这些公共服务是一项长期的工作,但却常常是“神龙见首不见尾”,后续服务没跟上。笔者在走访调查中,就常听到一些村民报怨他们盼星星、等月亮一年到头也难有一两次农业科技人员到他们村寨(尤其是一些偏远的小山村)里给他们培训、讲课。再如,新农村建设我们要走可持续发展的模式,搞沼气建设是一条很好的路子,但是,同样在走访中笔者看到一些村子很多家农户都在政府的帮助下建了沼气池,但却发现在使用沼气的家庭并不多,一问才知道不是不用,是不能用了!再问,为什么不修啊,回答是不懂修,技术人员没下来帮忙指导。前期花了一大笔经费好不容易建设起来的、惠泽于民的一项工程却由于后期管理不到位变成了毫无用处的“面子工程”、“政绩工程”。

上述诸多现象无不印证一个道理:农村公共产品由于“后供给”管理的缺失导致了各种不同类型的、不同程度了“公地悲剧”,这进一步反过来影响

了供给,加剧了农村公共产品的“供需”矛盾。

三、善治——构建多中心治理的平台,走出“后供给”管理的盲区

(一)善治与多中心治理

从上文论述可知,对于农村公共产品来说,只注重“供给”是不够的,“后供给”的管理对提高公共产品的服务质量、有效性更重要。但随之而产生的问题是谁来管?怎么管?

谈到谁来管、如何管这个问题,实际上从很久以来人们就已经关注,并提出了两个极端的、正好相反的办法:“国家”和“市场”的手段来解决“公地悲剧”。前者,我们在上面的论述中已经得到很好的答复:全部依赖于“政府”来管理,想把农村公共产品管理好,保证产品及服务的质量,这是人们的“一厢情愿”。而新公共管理学派提出的“市场化”(私有化)模式也并非就是灵丹妙药,能把所有问题都解决。诚如公共选择学派的代表人物奥斯特罗姆所指出的“无论是国家还是市场,在使个人以长期的、建设性的方式使用自然资源系统方面,都未取得成功。”^{[4](P10)}农村公共产品的管理要避免刚走出政府垄断这个泥沼,却一脚踩进了“市场化”(私有化)这个“陷阱”。大量事实证明,完全政府代劳抑或是“市场化”是不利于公共事物的治理的。

无论是在理论上还是在实践上都要求一种新治理模式,“在经历了市场失灵(market failure)和‘政府失灵’(government failure)以后,人们不再过度地倚重于市场抑或政府,而开始对发展‘第三条道路’的治理思想寄予更为深切的期望,……”^{[7](P1)}。一种政府参与、多元主体协商、共同管理“多中心治理”模式呼声高涨起来,并被认为是给公共产品供给与管理带来了“福音”:^{[3](P239)}“从根本上说,构建具有中国特色的‘多中心’公共物品供给制度是实现中国公共物品供给变革的根本所在。”^{[3](P239)}“多中心”理论运用于实践可以“避免公共产品或服务提供的不足或过量。”^{[6](P96-100)}

何为“多中心”?“多中心意味着无中心,对应着单中心,反对权力的垄断和集中化。”^{[6](P96-100)}“多中心”理论从其本质上来讲,就是一种民主的政治的治理理论,它不依赖于政府这一单极主体,而是寄希望于社会现实中存在的多元主体共同合作、充分协商下解决现实问题。这种“治理”(governance)理论区别于以往的“管理”或“统治”(government),它的特征便是权威多中心(不仅限于政府)

及合作(而不是领导或命令),它意味着一个时代的终结:政府不再是权威(权力)的唯一者,“地方政府不再是传统地方公共权力的唯一中心,组织结构不再是自上而下的权威等级权力体系……,地方权力结构从原来的单一中心转变为地方权力多元主义。”^{[7](P3)}

按照俞可平教授给“善治”所限定的五个基本要素,即合法性、透明性、责任性、法治、回应、有效^{[8](P9-11)}来对比“多中心治理”,我们发现多中心治理的出发点以及路径依赖、手段及目的等几个方面与“善治”是一致的:从出发点来看,善治在于合法性,而合法性来自公众的认同,“善治的基础与其说是在政府或国家,还不如说是在公民或民间社会。”^{[8](P11)}从路径依赖、手段来看,善治依赖于公民的积极参与,依赖于政府与公民、其它民间团体组织的良好合作,而多中心治理恰恰也是如此。从最终的目的来看,两者都是把提高公共事务管理的效率及有效性作为自己的宗旨。

(二)多中心治理与农村公共产品的“后供给”管理

地方政府多中心治理体制的构建,对于那些想彻底解决农村公共产品的“公地悲剧”这一顽疾的人们来说无疑是一副良方:

1. 多中心治理理顺了管理主体之间的关系,纠正了长期以来农村公共产品的“后供给”管理的“缺位”、“错位”的局面。“多中心”治理把政府“降低”为参与农村公共产品管理中平等的一员,不再是高高在上的随意发号施令的权威垄断者,它把长期以来被扭曲的公共事物管理的关系——施令者不是直接受益者、利害关系人成为听令的服从者甚至是“局外人”——给纠正了过来。这实质上就是还政于民。农村公共产品的管理,需要广大村民、各种经济合作组织、协会等利益关系主体的积极参与,他们不应该只是“游戏”的参与者,同时也应该是“游戏规则”的制定者。不这样,公共产品资源被私人占用、滥用、破坏、浪费这些“公地悲剧”就不能杜绝;不这样,公共产品服务的质量和水平就不能得到提高;不这样,公共产品就不能走出因疏于管理而导致的“供给投入——滥用、破坏——修复、维护——再供给投入”恶性循环的怪圈。

2. 多中心治理强调自主管理,使管理模式灵活多样,农村公共产品服务的效率与效果大大提高。多中心治理由于强调各利益主体的均衡,强调制度的协商建设,既极大地激发了农民及其他社会

个体、组织参与农村公共产品管理的积极性,一些由于农村不同主体利益间的冲突而导致的“公地悲剧”(如前文所述)会在事先主体就已经制定的规则、秩序中得以解决,或者在新的协商中得以解决。权利与义务在多中心治理中是如此的协调与紧密,以至于人们在分享着农村公共产品带来的好处同时也同时积极关注自身的义务——关心和保护好农村公共产品,因为他们知道这同时也是保护自己的利益。他们会积极主动地担负起监督的义务,使侵害公共产品者受到规则的惩罚,正如奥斯特罗姆所总结出来的关于“公共池塘资源”合理利用的八个原则里面之一的“自主监督”原则一样^{[4](P144)},多中心治理很好地解决了农村公共产品“后供给”管理的由于监督不到位而出现的混乱、失效等问题。

3. 多中心治理为农村公共产品供给与管理之间搭建了一条“无缝隙”的联通桥梁,从而为农村公共产品提供了可持续发展的平台。本文开篇就提出,供求失衡与供给不足是在农村公共产品在供给阶段上的主要矛盾,这直接影响了农村公共产品的可持续发展的问題。多中心治理在农村公共产品供给阶段的运用同样可以解决它的供给投入不足与结构性失衡的问题(这方面的研究目前学界已有很多,而本文主要是强调供给后的管理):总量投入不足,可以通过“多中心”治理解决了资金瓶颈问题;而供求结构性失衡问题则依赖于多中心治理在

“后供给”之后的运用。因为,多中心治理承担着组织各方主体需求自主、有序表达的任务,同时多中心治理把各方的需求意见带入到最终的供给决策中,使公共产品的供给与需求实现长期的动态的均衡状态,从而使得农村公共产品供给与需求步入良性循环的运行轨道。

参考文献:

- [1] 满广富,周衍平.农村公共产品供给体制创新探析[J].新疆农垦经济,2005(10).
- [2] 张国富,孙金华.论农村公共产品供给与新农村的建设[J].经济问题,2006(2).
- [3] 董礼胜.中国公共物品供给[M].北京:中国社会科学出版社,2007.
- [4] [美](Elinor Ostrom)埃利诺·奥斯特罗姆.公共事物的治理之道:集体行动制度的演进[M].上海:上海三联书店,2000.
- [5] Pollitt C. Managerialism and Public Service: The Anglo-American Experience[M]. Oxford: Basic Blackwell, 1990. pp. 121.
- [6] 王兴伦.多中心治理:一种新的公共管理理论[J].江苏行政学院学报,2005(1).
- [7] 陆道平.乡镇治理模式研究——以昆山市淀山湖镇为例[M].北京:社会科学文献出版社,2006.
- [8] 俞可平.治理与善治[M].北京:社会科学文献出版社,2000.

(责任编辑:陈伟)

“Post-supply”: the Key for Rural Public Goods to Shaking off “Tragedy of the Commons”

CEN Qian-ming¹, SONG Wei-qin²

(1. College of Politics and Administration, Jishou University, Jishou, Hunan 416000, China; 2. College of Law, Jishou University, Jishou, Hunan 416000, China)

Abstract: There exist problems of shortage and imbalance in rural public goods. Problem is also seen in the confusing management of post-supply, which has caused “tragedy of the commons” of various forms and increased the tension of supply and demand. To avoid this tragedy, we should pay attention to the reform and innovation of the supply system as well as the management of post-supply. Relying on villagers and non-profit and non-government organizations, the township government should try its best to form multiple centers to manage and serve rural public goods.

Key words: rural public goods; post-supply; effective supply; tragedy of the commons; effective management; management of multiple centers