

论新农村建设视阈下农村公共产品供给^{*}

甘灿业, 韦海鸣

(广西师范学院 经济管理学院, 广西 南宁 530001)

[摘要]在对农村公共产品进行科学界定的基础上,分析了当前我国农村公共产品供给中供给短缺、结构失衡、农民负担过重、供给主体单一的问题与困境。提出了加大财政支付力度,推进城乡一体化的供给机制;优化农村公共产品供给的顺序;明确权限职责,减轻农民在公共产品供给中的成本负担;鼓励农村公共产品供给主体的多元化的对策措施。

[关键词]农村公共产品;供给现状;城乡一体化

[中图分类号]F323.8 **[文献标志码]**A **[文章编号]**1672-0598(2010)02-0045-04

建设社会主义新农村是党中央在新的形势下,做出的重大战略部署,旨在推进农村社会有序、和谐地发展,具体的要求和目标是:“生产发展、生活宽裕、乡村文明、村容整洁、管理民主”。这一要求和目标的实现与农村公共产品供给密切相关,农村公共产品的供给到位、丰裕,那么新农村建设就有了坚实的物质保障。然而,目前我国农村公共产品的供给面临诸多的困境和挑战,既有供给总量的不足,又有供给结构失衡,既有体制的滞后,又有供给主体的单一或缺位,这些将会影响到农村公共产品供给的效率、数量、质量等。因此,探讨目前我国农村公共产品的供给,既为建设社会主义新农村提供理论价值,又为解决现实问题提供路径参考。

一、农村公共产品的科学内涵

要想全面理解农村公共产品的内涵,必须对公共产品有一个清晰的认识。美国著名经济学家萨缪尔森从消费非排他性阐述公共产品的内涵:“公共产品是每个人对这种产品的消费,并不能减少其他人也对于该产品的消费。”斯蒂格利茨从成本非增量的角度去说明公共产品的含义:“公共产品是这样一类物品,在增加一个人对他分享时,并不导致成本的增长,而要排除任何个人对它的分享却要

花费巨大的成本。”樊勇明从供给的主体角度对公共产品进行了界定:“公共产品是由政府(公共部门)所产生和提供的,用于满足全体社会成员共同需求的产品和劳务。”^[1]综合经济学家对公共产品下的定义,可知道公共产品消费具有非排他性与非竞争性的基本特征。所谓非排他性是指公共产品消费是集体共同消费,其效用不能在不同消费者间分割,不能为消费者购买和拥有;所谓非竞争性是指公共产品一旦提供出来,任何消费者对公共产品的消费都不影响其他消费者的利益,也不会影响整个社会的利益。依据公共产品非排他性和非竞争性的特征进行分类,可将社会产品分为纯公共产品、私人产品和介于两者之间的准公共物品。

农村公共产品是公共产品的重要组成部分,是实现农村现代化的物质保障。农村公共产品是指相对于城市公共产品和农村私人产品而言,在农村空间地域范围内用于满足农村公共需要,也同样具有非排他性和非竞争性特点的产品与服务,主要包括了农村的公共福利、基础建设、公共事业、政府服务等与村民生活生产密切相关的各个方面。按照农村公共产品的供给范围,可分为全国性的农村公共产品和地方性的农村公共产品。

* [收稿日期] 2009-11-25

[基金项目] 广西师范学院研究生创新课题(2009106031204M11)“广西北部湾区域公共产品供给制度研究”

[作者简介] 甘灿业(1984—)男,广西横县人;硕士研究生,广西师范学院经济管理学院,主要从事区域公共管理和乡村治理研究。

韦海鸣(1972—)男,广西南宁人;副教授,博士,硕士生导师,广西师范学院经济管理学院副院长,主要从事区域经济发展和区域公共管理研究。

二、目前我国农村公共产品供给存在的问题

党中央和国务院提出建设社会主义新农村以后,农村进入了一个快速发展的轨道,经济、文化、政治都得到了明显的改善和长足的发展。但是中央和国务院给予的大多只是体制、政策性的照顾和倾斜,直接给予财政补贴或财政转移支付是有限的,即使农村公共产品财政支出的基数是增大了,可是农村公共产品的财政支出在 GDP 中的比重并没有增加。

(一)农村公共产品供给短缺

我国是一个欠发达的发展中国家,城镇化的程度相对比较低,绝大部分人口都生活在农村,且农村发展基础比较薄弱,农村公共产品需求量非常大,但由于体制、政策、财力等原因,农村公共产品供给远远不能满足农村社会的需要。在“二元经济结构”下农村与城市之间实行两套不同的公共产品供给体系,“以农养工,农工自养”这种极不合理制度安排的直接后果是农村的“边缘化”。^[2]国家优先发展城市的战略,把有限的财力投到城市的公共产品,使城市的建设及有关公共产品的供给日益完善与丰富,而本来基础就差的农村公共产品的供给就更加落后和短缺了。据调查显示农村公共产品供给存在多方面的严重短缺,比如医疗养老保障、乡村道路建设、乡村学校教育等。占全国总人口 63% 左右的农村居民仅享用了 20% 左右的医疗卫生资源,79% 左右的农村人口没有医疗保障。^[3]农村中学生的数量是城市的四倍,而教育经费占比只有 38%,这导致了农村初中化程度以上的农民只有不到四成,远低于城市 65.40% 的水平。^[4]从以上数据可以看出我国农村的公共产品资源非常的紧缺,这是个客观存在的事实。

(二)农村公共产品供给结构失衡

在现行公共产品供给体制下,农村公共产品的供给严重短缺是制度的必然,同时农村公共产品供给结构的失衡同样存在,主要表现为区域失衡和类型失衡。区域结构失衡主要是指东部发达地区的农村公共产品与西部落后地区的农村公共产品的供给层次差异甚大。东部发达地区的农村由于经济条件比较好,基础性、粗放性、必需性的公共产品已基本满足公众的需要,根据马斯洛需要层次理论,一定层次的需要满足后,必然转向高层次需要,东部村民现在要求提供的是一些享受性、娱乐性、精神性的农村公共产品;而西部落后地区缘于生产疲软、经济滞后和交通信息的封闭等,村民的需求

还是在基础性、安全性、必需性的公共产品的层次上,甚至有些地方这方面的公共产品供给还严重短缺,那么享受性、娱乐性、精神性的农村公共产品更不能指望了。通过东西部农村公共产品供给的横向比较,可知农村公共产品供给区域失衡的严重性。类型失衡是指政府提供的农村公共产品类型并不是村民迫切需要的公共产品类型,造成了供给与需求的不对称。政府是由人员组成的,那么组成人员就是政治市场中的“经济人”,追求政治利益最大化是他们的本性,鉴于此,一些不顾农村实际的政绩工程、形象工程的产生也是必然的,为了政绩,政府热衷于投资一些周期短、见效快的公共项目,而忽视了村民迫切需要的农田水利、科技信息服务、乡村道路建设等公共项目提供,这就造成了供给类型与需求类型的失衡。

(三)农民负担比较重

农村公共产品是具有非排他性和非竞争性的产品和服务,由于其具有公共性、共享性和外部性,成本相对比较大,几乎没有什么收益,所以私人不愿意提供这类的产品和服务,只能由政府或公共组织来提供这类公共产品和服务。理论上应由政府或公共组织来提供这类产品和服务,并承担绝大部分成本,可现实并非如此。乡镇政府和县政府的财力非常有限,它们给予的补贴是很微少的,甚至没有,绝大部分农村公共产品的成本都是农民自己来承担的,真正是“取之于民,用之于民,受益于民”。比如没有进行税费改革前,中小学建设要收的教育附加费,还有现在的农村道路建设费用,村学校的改造、更新的费用,村农田水利建设的费用,村公共自来水建设费用等都是村民自筹居多。这些农村公共产品的成本非常大,没有企业的乡镇或传统农业乡镇,它们的乡财政收入很少,特别是农村税费改革后更是举步维艰,这样就很难满足农村公共产品支出的需要。农村要发展,农业科技含量要提高,农民急需改变现状,只能自筹经费,提供必需的、基本公共产品。正是因为政府财力有限,农村公共产品供给成本绝大部分都转嫁到农民身上,农民的负担比较重。

(四)农村公共产品供给主体单一

由于农村公共产品具有非排他性和非竞争性,也即是具有外部性和共享性,在特定的村域范围内每个村民都可以无偿享用,不用付费就可以“搭便车”,没有利益吸引或利润可图,很多企业根本不会参与到农村公共产品供给中来的。我国农村公共产品的需求量之大、需求种类之多、需求层次之

广,一些社会公益机构的财力与能力有限,他们能够提供的农村公共产品也是微乎其微。能够为农村提供公共产品的只有政府了,政府成为农村公共产品供给主体,但受制于财力与能力,或缺乏竞争、激励机制,最终提供的公共产品的数量、质量和效率可能达不到要求,或者未能满足农村公众的需求。农村公共产品的性质导致了供给主体的单一,仅有政府供给农村公共产品,其他的社会组织基本不参与农村公共产品的提供。

三、破解农村公共产品供给问题的对策措施

(一)加大财政支付力度,推进城乡一体化的供给机制

农村公共产品供给不足,是由于用于农村公共产品的支出在 GDP 中的比重相对较少或是施行城乡二元机构供给机制造成的,因此提高财政支付力度,努力推进城乡一体化供给机制是今后发展的方向。

1 增加农村公共产品支出在 GDP 中的比重。尽管农村公共产品的基数支出是在不断的增加,可是它占 GDP 的比重是在下降,比如我国财政支农支出占财政支出的份额,由 1978 年的 13.42% 逐步下滑,到 2006 年仍徘徊在 7.85%。^[5]这一数据说明改革开放以来国家在农村公共产品的投入是相对有限的。随着国情的变化,城乡应协调发展,只有农村的小康,才有全国的小康,国家理应加大对农村公共产品的投入力度,合理考虑农村公共产品支出在 GDP 中的比重。

2 推进城乡供给机制一元化。目前我国实行的是城乡分开供给机制,国家为了优先发展城市,推进城镇化发展,把大部分的财力都投到城市的建设,忽视了农村公共产品的供给。加快推进城乡分割的“二元”宏观体制的改革与创新,调整政府公共支出政策,加大对政府对农业和农村的扶持力度,实行工农业协调发展策略,增加财政支农资金的投入,加大对农村和农业基础设施、农业科学技术、农村基础教育的投入力度。^[6]推进城乡供给机制一元化,认真落实工业反哺农业,城市支持农村的新型的现代供给机制,城乡公共产品供给统一规划,缩小城乡发展差距,实现城乡统筹发展。

(二)优化农村公共产品供给的顺序

由于我国不同地域的农村发展呈现层次性,所以农村公共产品在全国供给机制的范围内,根据自己的实际情况及现实生活的需要,因地制宜优化农村公共产品供给的顺序,最大限度满足村民的

需求。

1 因地制宜,注重优先权。重视农村地区的差异性和经济发展的层次性,在财政资金有限的情况下,优先考虑当前民众的迫切需要和最实用的农村公共产品。公共投入应当有一个合理的顺序安排,最为重要的理应置于优先的位置,而不能被颠倒。^[7]发达地方基础性的农村公共产品供给相对比较完善和丰富,那么这些地方应提供的农村公共产品的层次更高,或者说是一些享受性或“奢侈”性的公共产品,而落后地区的农村公共产品的供给应是基础性的民生保障产品为主,要改善区域的失衡,应加大对落后地区扶持力度。农村公共产品供给不能一刀切,要根据实际情况而定,有个先后和层次,必要时还要尊重民俗风情,统筹兼顾。

2 完善供给决策机制。改变传统的“自上而下”的供给模式,提供的农村公共产品种类不能由政府单方决定,应充分尊重民意,以农民的实际需求为基准,建立“自下而上”的诉求供给模式。乡镇政府对一些重大公共项目的实施或公共产品供给,应充分发扬民主,广泛听取民众的意愿,用举行听证会或咨询会,甚至是在整个社区内进行公开投票表决的方式,杜绝政府工作人员滥用手中的权力谋求政绩的可能。确保农民的利益最大化的目标不偏离,提供的农村公共产品是村民必要的、需要的,进而保证了农村公共产品供给的效率和效益。

(三)明确权限职责,减轻农民在公共产品供给中的成本负担

农村公共产品成本转嫁到农民身上,这是一个不争的事实,这与我国减轻农民负担的惠农政策相违背,因此如何减轻农民在农村公共产品供给中的成本负担,是我们亟待解决的问题。

1 财权与事权的统一。农村税费改革后,财政收入急剧减少的乡镇政府,还承担着原来大量的事权,甚至比以前承担着更多的事权,在没有增加财政转移支付力度的情况下,也只能把农村公共产品供给的成本转嫁到农民的身上。因此乡镇政府有什么样的事权,就要求相应的财权与之对应,努力向上级政府表达自己财政诉求,争取财权与事权的统一,这样乡镇政府职能与作用才能得到充分发挥。只有乡镇财力充足,才能为村民提供农村公共产品,不用村民自筹,切实减轻他们的负担。

2 明确各级政府供给责任范围。根据农村公共产品的性质和层次性,合理划分政府间的投入责任。全国性的农村公共产品应该由国家来承担,比如国防和民兵训练等;跨省的农村公共产品应该由

所在的几个省份共同出资提供,比如跨省的河流治理、环境治理等;乡镇范围内的农村公共产品,那就由当地的乡镇政府出资提供,比如娱乐设施、校舍改造、乡村道路建设等。只有明确各级政府的供给责任范围,农村公共产品供给才可能落实到实处,并从一定程度上阻断了把成本转嫁给农民的路径,减轻了农民的负担。

(四) 鼓励农村公共产品供给主体的多元化

目前,我国农村公共产品的供给主体主要是政府部门,民间的社会资本很少进入这个领域。政府作为社会的管理者,应大力倡导和扶持民间资本进入农村公共产品供给领域,为他们提供好的环境和机制,最终实现供给主体的多元化。

1 部分农村公共产品的供给可以民营化。对农村公共产品的类型分类进行细化,纯粹的农村公共产品直接由国家提供,一些准农村公共产品可以实行民营化。但是基层政府必须对私营部门提供的公共产品进行限制、特许、监督,并对具体服务或产品质量加以规定,并且向公众提供信息服务和向弱势阶层提供特定补助等。^[2]政府必须严格审核参与农村公共产品供给投标的企业,提高市场准入的标准,慎重把关企业的资质、信誉、财力、质量等,起到积极的扶持、引导、监管作用。在明确民营资本提供农村公共产品的权限和职责后,按照“谁引进,谁收费;谁投资,谁受益”的原则进行经营管理。

2 积极探索三位一体的供给机制。积极吸收社会资本,引导社会各个实体参与到农村公共产品供给中来,弥补政府财力不足和供给效率的低下。国外的公共产品“三元主体合作供给理论”指出,在公共产品领域应该建立起一种有效的协调机制,在政府、企业、第三部门不断合作与竞争中努力寻求多元权力的均衡点,形成公共产品供给的多中心体制及互补机制。^[8]由于现代农村公共产品的供给成本高,并且有些周期较长,单靠政府、企业、第

三部门任何一方的提供,都力不从心,理应充分发挥他们各自的优势和长处,使三方密切配合,精诚合作。通过财政补贴、出售公共产品的经营权和所有权、政策优惠和提高政治待遇等方式,对农村公共产品实施多元化的供给策略。^[9]

总之,农村公共产品供给关系到农民生活质量,关系到社会主义新农村建设的重大战略发展,也是破解“三农”问题的关键之一。我们应该站在时代发展的高度看待农村公共产品的供给,努力寻求一种新型的供给模式,解决农村公共产品供给遇到的困境,为农村的可持续发展提供强劲的物质保障。

[参考文献]

- [1] 樊勇明,杜莉等.公共经济学[M].上海:复旦大学出版社,2007
- [2] 董克用.后农业税时代的基层政府职能——基于农村公共产品供给的话语分析[A].林修果,宋慧芳.构建公共服务型政府[C].北京:中国人民大学出版社,2007
- [3] 王瑞芳.新农村建设中公共产品供给分析[J].合作经济与科技,2007(7).
- [4] 郭素玲.论新农村建设中的农村公共产品供给[J].农业科技与信息,2007(6).
- [5] 马海滨.农村公共产品供给问题探讨[J].农村.农业.农民(A版),2007(12).
- [6] 沈科,杨朝军.农村公共产品供给现状分析及改革建议[J].安徽农业科学,2005(10).
- [7] 吴忠民.关于公共投入的优先顺序问题[J].社会学茶座,2005(5).
- [8] 贺沁源.农村公共产品供给中存在的问题及原因分析[J].黑河学刊,2006(11).
- [9] 孙大飞,杨绍安.新农村建设中农村公共产品的供给问题[J].郑州航空工业管理学院学报(社会科学版),2007(10).

(责任编辑:杨 睿)

Approaching the Supply of Rural Public Goods under the Visual Threshold of New Rural Construction

GAN Can-ye, WEI Harm ing

(College Of Economics and Management Guangxi Normal University, Guangxi Nanning 530001, China)

Abstract On the basis of scientific definition on rural public goods, this article analyses current problems and difficulties in China's rural public goods supply shortage, structural disequilibrium, heavy burden of peasants and monotony of the supplier. The article puts forward the measures for solving these problems, including increasing financial payments to promote the supply mechanism of urban-rural integration, optimizing the supply order of rural public goods, defining authorities and responsibilities, reducing the burden of peasants in the supply of public goods, and encouraging the diversity of suppliers of rural public goods.

Keywords rural public goods; supply status; urban and rural integration