

农村公共产品供给机制存在的问题及对策

——以四川省绵阳、阿坝和遂宁的调研为例

彭尚平,张涛

(四川大学 公共管理学院,成都 610064)

摘要:当前,农村公共产品供给问题已成为制约农村经济发展的瓶颈,现存的农村公共产品供给机制已不适应农民日益增长的公共产品需求。近年来,由于四川省农村地区经济的增长与社会的进步,农村公共产品需求呈现了全面快速增长,固有的公共产品供给机制因背离经济社会发展规律,已成为阻碍农村社会发展的重大障碍。要从根本上改变这一现状,必须对现有的农村公共产品供给监督机制、需求表达机制、筹资机制以及决策机制等进行完善,逐步建立起农村公共产品多元化的供给监督、需求表达、资金筹集、供给决策的新机制,以满足农村经济社会的发展需求。

关键词:四川省;农村公共产品;供给机制

中图分类号:F320.3

文献标志码:A

文章编号:1672-8580(2012)04-0022-06

一、问题的提出

当前,在我国城乡一体化建设的关键时期,由于农村公共产品供给机制不完善,已严重影响到对农民公共产品的供给,阻碍了公共资源在城乡之间的均衡配置。而农村公共产品供给机制不完善的根源在于城乡协调发展的体制性缺陷,所以“加快消除制约城乡协调发展的体制性障碍,促进公共资源在城乡之间均衡配置、生产要素在城乡之间自由流动”是我国农村公共产品供给改革的重要议题,也是实现城乡一体化的必然要求。因此,对现有的农村公共产品供给机制进行剖析,找出存在的问题,在此基础上进一步改革和完善农村公共产品供给机制,已是当务之急。

对于公共产品,保罗·萨缪尔森和威廉·诺德豪斯给出了这样的定义:“公共产品(Public goods)是指这样

一类商品,将该商品的效用扩展于他人的成本为零,无法排除他人参与共享,即指那种不论个人是否愿意购买,都能使整个社会每一成员获益的物品。”^[1]公共产品是区别于私人产品,具有非排他性和非竞争性,用于满足社会公共需要的物品或劳务^[2]。农村公共产品作为公共产品的一部分,是指能满足农村地区居民生存和经济社会发展需要,具有一定的非竞争性和非排他性的产品或服务。它包括有形的产品和无形的公共服务,具有很强的外部效应,涉及农村生产生活基础设施、医疗卫生、文化教育、公共服务等领域。而农村公共产品供给机制是指有关农村公共产品供给过程中,协调各构成要素之间相互关系的相关规则和制度体系。它主要是由农村公共产品供给决策机制、筹资机制、偏好表达机制及监督机制等构成。

四川省作为西部地区的一个大省,地域广袤,人口

收稿日期:2012-05-21

基金项目:四川省哲学社会科学基金资助项目(SC10A014)

作者简介:彭尚平(1956-),男,四川成都人,教授,硕士生导师,研究方向:技术经济与管理、教育经济与管理;

张涛(1987-),男,安徽亳州人,研究方向:教育经济与管理。

网络出版时间:2012-6-15 网络出版地址:<http://www.cnki.net/kcms/detail/51.1676.C.20120615.0932.002.html>

众多,在我国西部大开发中具有重要的战略地位。改革开放三十年来,我省农村经济社会发展面貌得到很大的改善,农民的生活水平进一步提高,农民对农村公共产品需求日益增长与公共产品供给不足、公共产品需求多样化与供给单一化的矛盾日益突显,现有的农村公共产品供给机制的弊端也逐渐显现,在很大程度上制约和妨碍了我省新农村建设的健康运行,已严重影响到城乡统筹的发展。

因此,要从根本上改善我省当前的农村公共产品供给状况,必须顺应社会发展规律,在城乡统筹发展的背景下,从农民的实际需求出发,坚持“公平公正”原则,扩大公共财政在农村的覆盖面;坚持农村供给主体多元化,明确各级部门权责范围,强化政府与民间主体的伙伴关系。对此,怎样在城乡统筹发展的背景下,从农民的实际需求出发,坚持“公开、公正、公平”原则,扩大公共财政在农村的覆盖面,坚持农村供给主体多元化,明确各级部门权责范围,强化政府与民间主体的伙伴关系,从根本上改善我省当前的农村公共产品供给现状,所有这些都必须要对现有的农村公共产品供给机制进行改革。

二、当前我省农村公共产品供给机制存在的问题

在2011年9月至12月,本课题组成员走访了我省绵阳市(涪城区、江油市)、阿坝藏族自治州(理县)和遂宁市(安居区、大英县)三市中的12个乡镇的59个村民委员会,每个村委会随机抽取5户进行入户问卷调查,共发放问卷295份,其中收回有效问卷290份,对我省农村公共产品的供给机制的现状进行了深入调查和分析。当前,我省农村公共产品供给机制存在的问题,主要有以下几个方面。

(一)“自上而下”供给决策机制,供给结构偏离农民的需求

尽管村民自治的发展为农民提供了一个表达利益的平台和渠道,但是在公共产品供给决策上,农民的意志并没有得到很好的体现^[3]。从课题组的问卷调查结果看出,如图1所示,在对“我省农村公共产品供给决策方式”的回答中,237户选择“自上而下”,占81.72%,17户选择“自下而上”,占5.86%,22户选择“自上而下与自下而上相结合”,占7.59%,14户选择了“其他”,占4.83%,可见,目前我省在农村公共产品供给决策方面仍然是实行政府单一决策的方式,在现行的决策机制

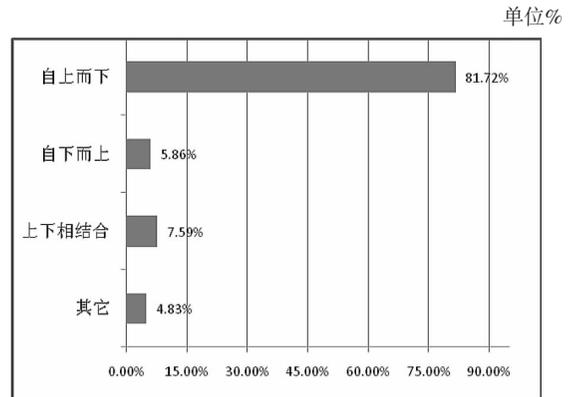


图1 我省农村地区公共产品供给决策方式

数据来源:课题组根据对绵阳市、阿坝藏族自治州和遂宁市三个地区的调查问卷结果整理所得(下同)

下,为农民提供什么样的公共产品及提供多少,基本上是由上级政府“自上而下”决定。

(二)资金筹集机制单一,供给资金不足

我省农村公共产品供给的筹资方式较为单一,主要以制度内的财政资金投入为主,从公共产品供给的成本分摊视角来看,由于政府对农村公共产品的投入极为有限,就出现了本应由政府承担的公共产品供给成本转嫁到农民身上的现象。如图2所示,农民对“农村公共产品供给资金来源”的回答上,80.25%农户认为农村公共产品的资金来源于政府拨款,12.42%农户认为农村公共产品的资金来源于村集体筹资,仅有不到10%的农户认为农村公共产品资金来源于私人和非盈利性组织。这与我省逐年增加的社会经济文化建设的财政投入相比,投资在农业领域的资金增长远远低于农村发展需求,公共财政在农村投入不足也日益显现,从根本上制约了公共产品的供给。

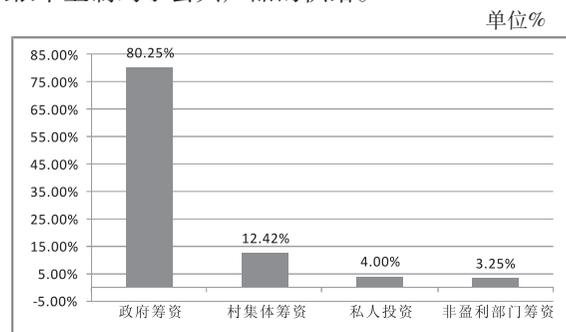


图2 我省农村公共产品供给资金来源

(三)需求偏好表达机制缺失,农民基本诉求难以表达

目前,我省农村的民主制度还不尽完善,农民利益诉求表达的民主机制欠缺,农民很难行使自己对农村公共产品的需求偏好表达权。根据调查统计如图3所

示,我省农民对“农村公共产品需求的表达渠道”的回答中,76.21%的农户认为没有渠道表达自己对农村公共产品的需求,16.55%的农户认为有些渠道,仅有7.24%的农户认为渠道较多。造成我省农村公共产品需求表达渠道缺失的原因主要是:一方面,目前我省农村的民主制度还不完善,组织化程度比较低,加之农民缺乏参与和表达自身利益的主观意识,也就出现了农民需求表达的客观必要性与表达意识主体缺失之间的矛盾。另一方面,农民话语权的丧失导致公共产品需求的表达机制失效。由于农民自身的弱势地位,很难行使自己对农村公共产品的需求话语权,导致农民的真实需求难以得到实现。

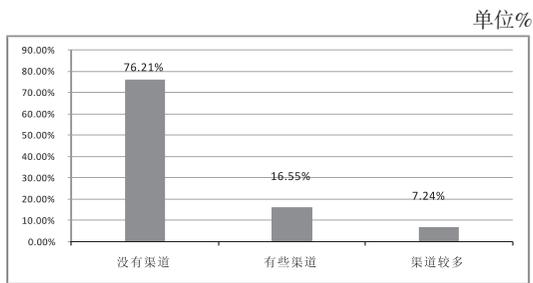


图3 我省农村地区公共产品需求表达渠道

(四)单一的供给主体机制,供给总量不足和供给效率低下

目前我省实行的仍是以政府为主的单一供给主体机制,从公共产品供给来源的调查情况看,如图4所示,在回答“本地区农村公共产品供给主要来源”的问题中,84.14%村民认为,政府承担了农村公共产品的供给,农村集体、非政府组织和私人等对农村公共产品的供给总计不足20%。一方面,随着我省农村经济社会的发展,政府有限的公共财政无法满足农民对公共产品日益增长的需求,导致政府对农村公共产品供给总量不足。另一方面,政府在农村公共产品供给中往往处于垄断地位,市场参与度很低。由于缺乏其他市场供给主体的竞争,政府供给效率往往较低。正如萨瓦斯所说:“问题的实质不在于公营还是私营,而在于垄断还是竞争,在提供低成本、高质量的公共产品和服务方面,竞争的效率往往高于垄断”^[4]。

(五)监督机制不健全,供给水平较低

目前,农村公共产品供给的监督主要为制度内监督,监督主体仍为党政内部监督,制度外监督缺乏。而在我国现行的双重领导体制下,监督机构不仅受上级业务部门的领导,同时也受同级党委和行政机关的领

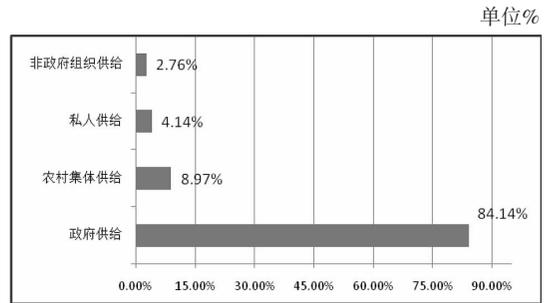


图4 我省农村地区公共产品供给的来源

导,监督主体难以发挥有效监督的职能,甚至出现监督部门形同虚设的现象。根据我们课题组针对“农村公共产品供给监督中存在的问题”调查,如图5所示,193位农户选择了监督渠道缺失,占65.17%,54位农户选择了监督意识缺乏,占18.62%,43位农户选择了监督意见表达无效,占14.83%。

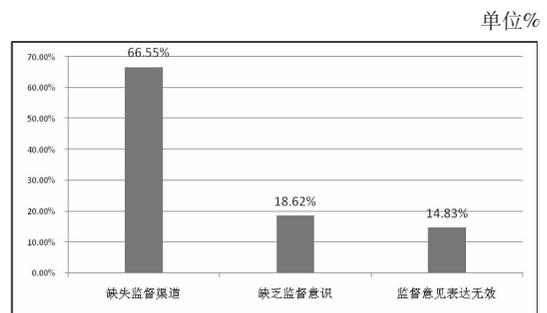


图5 我省农村公共产品的监督过程中存在的问题

三、完善我省农村公共产品供给机制的对策分析

人类社会由工业社会向后工业转化的过程,也就是从分化模式的社会到综合创造的社会转化过程^[5]。同样,需要用这样一种综合的视角去看待我省农村公共产品存在的深层次机制问题。从调研结果来看,我省现行的农村公共产品供给机制存在着种种弊端,对统筹城乡发展和社会主义新农村建设产生了不利影响。因此,为实现我省农村公共产品的有效供给,就必须革新现行的农村公共产品供给机制,提高农村公共产品的质量和水平,笔者认为可以从以下几个方面入手。

(一)建立健全农村公共产品供给的多元决策机制

公共产品作为社会成员均可享有,无法排除其他成员享用的产品。不同类型的公共产品具有不同程度的公共性,公共产品的这种公共性和多层次性,决定了它的决策主体的非单一性^[6]。然而长期以来,我国农村公共产品的供给决策机制实行的都是“政府拍板”、“一锤定音”、“自上而下”式的单向决策,随之而来的弊端

也日益显现。要改变这一局面,就要对农村公共产品供给决策机制进行调整和创新。同时,农村公共产品提供主体和提供模式的多元化必然带来供给决策的多元化,应区分不同性质的农村公共产品,采取不同的供给决策方式⁷。

一方面,要坚持和完善政府作为农村公共产品供给主体的决策机制。政府作为公共权力部门的化身,理应以追求公共利益最大化为国家治理的目标,而不是以个人利益最大化为导向。因此,在事关国家安全和国计民生的纯公共产品或正外部性较强的公共产品供给上就要坚持政府决策的主体地位,决策方式应采取以“自上而下”为主,“自上而下”与“自下而上”相结合的决策方式。

另一方面,对于正外部性较弱的农村混合公共产品或准公共产品,由于其有限的非竞争性或有限的非排他性,可以在政府少量的财政补贴和优惠政策的诱导下,以外部市场提供为主,政府为辅,按照“谁投资,谁拥有;谁受益,谁付费”的规则,由私人部门、企业或民间经济协会为生产供给主体,以市场方式进行,采取相应市场供给决策的方式。最后,加快农村基层民主制度建设,使基层民众在公共产品供给决策中充分发挥作用,以表达自己实际需求,使农民的真实意愿在决策中得以体现。

(二)建立健全农村公共产品供给的多元筹资机制

根据我省农村多、地域广的实际,仅仅靠政府单方面有限的财政支持,难以满足农村对公共产品日益增长的所有需求。随着经济体制和行政管理体制改革的深入,债务融资必将成为各级政府为社会提供公共服务必不可少的经常性、规范性的手段⁸。因此,在政府对农村公共产品供给过程中,应建立健全相关的融资制度,积极吸纳外部资金,实现多元化筹资机制,为农村提供更优质的公共产品和服务。

1.明确中央在农村公共产品供给方面的财政职能,加大对农村公共产品的财政投入。我国在实行中央财政的转移支付时,应遵循公平优先、兼顾效率的原则,加大中央对地方和地方对地方之间的转移力度,以确保基层政府有足够的材料为农民提供公共产品。

2.对乡镇机构本身而言,财政是公共产品供给的主要资金来源,乡镇财政是农村公共产品供给的资金支撑。因此,必须深化分税制财政体制改革,上级政府要适度平衡其事权和财权,真正实现“一级事权,一级

财权”,合理划分中央和地方的税收权限,并加大对基层政府财政转移支付力度,为乡镇供给农村公共物品提供资金保障。

3.制定优惠政策,积极吸纳民间资本或私人资本投入到西部农村公共产品供给中来。针对接近市场的准公共产品,在明晰产权的前提下,大力引进私人资本,按照“谁投资、谁受益”的原则,以“地区试点,然后区域推广”的方式逐步进行。

4.加强与非盈利组织或者非政府组织的合作,由于非盈利组织具有公益性,可以通过动员宣传、捐款等不同的形式,为农村公共产品供给筹集资金,作为政府供给的必要补充。

(三)建立健全农民对农村公共产品需求的多元表达机制

农村公共产品具有不统一性,由于我国农村不同地区自然条件和经济人文发展水平具有差异性,导致了不同区域农民需求的多元性⁹。然而,目前我省农村公共产品需求表达渠道缺失,致使农民对公共产品的需求偏好难以满足,在一定程度上制约了农村经济的发展。要改变这一状况,可以从以下几个方面入手。

1.建立健全农民利益诉求表达的制度,使农民的利益表达得以保障。对此,就要加强基层人民代表大会制度建设的力度,规范人民代表的选举程序,扩大农民代表所占的比例,确保所选的人民代表真正为农民行使权力。同时,还要加快农村地区的信访平台建设,完善农村信访的法律制度,拓宽农民的信访渠道,切实维护农民的合法权益。

2.要加快实行多元化的表达机制,使农民的利益诉求多渠道、多途径向政府相关部门反映。针对农民公共产品的需求,民主党派可以通过政协会议向政府建言献策,并对执行情况进行监督,充分发挥人民政协的“政治协商”、“民主监督”、“参政议政”的职能;还可以通过对电视、广播以及网络等传媒的引导,建立农民利益表达的新平台,及时发布农民需求的信息。

3.政府部门要把深入了解农民的真实需求作为行政工作的一部分,定期召开有政府官员和农民代表的座谈会,使官民之间的沟通常态化,这种农民利益表达渠道有助于实现农村公共产品供给的及时性和供需一致性,进一步提高农村公共产品的供给效率。

(四)建立健全统筹城乡的公共产品供给的多元主体机制

公共产品理论认为,市场机制是一种通过市场来

配置社会资源的经济运行方式,可以根据价格机制、竞争机制、供求机制,对农村公共产品进行有效调节,有利于提高农村公共产品的供给效率。作为市场不同主体的政府、农村社区、私人和企业,要发挥其在农村公共产品中的作用,实现城乡统筹协调发展,就需要营造农村公共产品供给多元主体参与的格局,建立健全农村公共产品供给的多元主体机制,增加农村公共产品总量和质量。

1.政府为供给主体。对于社会关系稳定和国计民生的农村公共产品,如农村社会治安管理、基层教育、环境保护等,中央和省级政府应作为供给的主导者进行提供。地方政府主要负责提供与本地区“三农”相关的公共产品,如区域内的道路交通、农田水利等。

2.农村社区为供给主体。对于受益范围很有限的农村公共产品供给,可以在国家适当补助的基础上,以村民自发筹资为主的方式进行,如村级道路修建、农村房屋改造等。为推动农村主体对公共产品的提供,各级政府应在村集体自筹的基础上,应进行的资金补贴,以调动村集体供给的积极性。

3.私人和企业为供给主体。对于农村公共产品供给中大量存在的准公共产品,可以根据市场原则,由私人和企业进行生产供给。但同时政府要制定相关优惠政策,切实维护市场各供给主体的正当利益,调动他们对农村公共产品供给的积极性和主动性。

4.第三部门为供给主体。第三部门相对于政府和市场来说具有很强的灵活性,对多样、快速变化的社会需求做出及时的反应,满足各群体的需求。因此,在农村公共产品供给的过程中应大力推动农村第三部门的发展。各级政府可以通过提供资金补贴、奖励、委托或各种优惠政策等多种方式,引导、鼓励、吸引第三部门参与农村公共产品的供给。

(五)建立健全农村公共产品供给的多元监督主体机制

针对我省农村公共产品供给监督薄弱这一现实状况,应加快农村公共产品供给监督制度的建设步伐,创新监督机制,实行多元化主体监督相结合,以保证农村公共产品供给的有效性。民主的深化会促进各地政府间的竞争,从而使其为居民提供更多更适合的公共产品^[10]。因此,要想提高农村公共产品的供给效率和水平,就必须加强监督力度,提高农村公共产品供给的透明度,具体可以从以下几个方面入手。

1.要注重发挥人民代表大会的监督、问责和罢免

职能,完善农村公共产品供给问责和责任追究制度。

2.要加快对公共产品供给的地方法律法规的编撰和完善,切实发挥法规制度的监督作用。要以法律条文的形式明确规定基层党委、政府、人大及其他社会组织的监督权责、监督渠道、反馈机制和处理程序,使得多元主体的监督具有操作性。

3.要提高农民的受教育程度。文化程度的高低直接决定了农民接受和理解外来信息的能力,事实证明,农民文化程度的提高有助增强自身的主人翁意识和民主法治意识,改善其参与民主活动的质量,提高参与农村公共产品供给监督的积极性。

4.要培育农民新型社会化组织,增强农民参与监督的组织化程度,发挥组织对公共产品供给过程的监督作用。随着农村市场化的推进和农业产业化发展,普通农民要表达自身利益诉求,必须从高度分散的状态中组织起来,建立法律、财务等中介组织和社会组织去承担农村公共事务^[11]。基于以上分析,就要建立一个以人民代表大会、农民、农民组织以及大众传媒为一体的多元化监督机制,以提高农村公共产品的供给水平和质量。

四、结 语

总的来说,农村公共产品供给机制是一个复杂的系统,要破解其存在的种种问题,要针对不同区域的实际情况,因地制宜的进行改革。从供给决策、资金筹资、供给监督、需求表达、供给主体等多方面着手,建立健全农村公共产品供给机制,以优化农村公共产品的供给水平和质量。并且,在市场发挥农村公共产品供给作用的同时,政府也要切实履行好在农村公共产品供给中的责任,以维护好农村公共产品供给秩序,实现农村公共产品的有效供给。

就现实而言,要从根本上促进我省农村经济发展、提高我省农村公共产品供给水平以及促进农民收入稳定增长,必须加大对我省农村公共产品投入力度,从根本上打破在公共产品供给上的城乡分治格局,建立城乡一体化的公共产品供给体系,这就要求对我省农村公共产品供给机制进行变革,从根本上消除农村公共产品供给上的机制弊端。只有这样才能稳步实现我省公共服务均等化目标,促进社会主义新农村建设。但是,对我省农村公共产品供给机制的变革是一个复杂的系统工程,尽管中央政府和各级地方政府在加强农村公共产品供给机制建设方面都进行了一些有益的探

索,但真正实现农村公共产品的有效供给还有很长的路要走。

参考文献:

- [1] [美]保罗·萨缪尔森,威廉·诺德豪斯.经济学[M].北京:人民邮电出版社,2004:364-365.
- [2] 唐铁汉.中国公共管理的重大理论与实践创新[M].北京:北京大学出版社,2007:155-158.
- [3] 董礼胜.中国公共物品供给[M].北京:中国社会出版社,2007:186-188.
- [4] [美]E.S.萨瓦斯.民营化与公私部门的伙伴关系[M].周志忍,译.北京:中国人民大学出版社,2002:192-195.
- [5] 张康之.寻找公共行政的伦理视角[M].北京:中国人民大学出版社,2002:9-11.
- [6] 聂火云,黄大希.新农村建设中农村公共产品供给问题探讨[J].江西社会科学,2008,(5):239-243.
- [7] 邱聪江.创新农村公共产品供给的决策机制—以浙江省慈溪市的调研为例[J].国家行政学院学报,2010,(4):91-93.
- [8] 李伟.我国基本公共服务均等化研究[M].北京:经济科学出版社,2010:299-289.
- [9] 闫惠惠,王礼力.农村公共产品供给与农户投资问题研究[J].社会科学家,2011,(3):123-126.
- [10] 刘成奎.财政分权、民主、媒体意识与公共产品供给—基于农村公路的实证分析[M].湖北:武汉大学出版社,2011:253-256.
- [11] 杨莉芸.新型农村治理结构的重塑[J].四川理工学院学报:社会科学版,2011,(6):1-4.

责任编辑:万东升

The Problem and Countermeasure of the Current Public Product Supply Mechanism in the Rural in Sichuan Province

—Based on the Investigation in Mianyang, Aba and Suining areas

PENG Shangping, ZHANG Tao

(College of Public Administration, Sichuan University, Chengdu 610064, China)

Abstract: At present, the problem of rural public product supply has become the bottleneck that restricts the rural economy development. The existing supply system of rural public product already does not adapt the farmers' growing demand for public product. In recent years, due to the economic growth and social progress of rural areas in Sichuan Province, the demand for rural public product appears full and rapid increase. Since the departure from law of economic and social development, the inherent mechanism of public product supply has become a significant hurdle of rural social development. For the fundamental change of this situation, the existing rural public goods supply supervision mechanisms need to perfect expression mechanisms, financing mechanisms and decision-making mechanism, and gradually establish the supervision of the diversification of rural public goods supply, demand expression, capital raise, and decision-making mechanism and other new mechanisms to meet the development needs of the rural economy and society.

Key words: Sichuan Province; public product in rural areas; supply mechanism