

我国农村公共产品供给问题研究述评

曲延春 宋敏

(山东大学, 山东 济南 250100; 山东经济学院, 山东 济南 250014)

[摘要] 增加农村公共产品供给是建设社会主义新农村的关键。因而, 农村公共产品供给问题成为当前学术界研究的一个热点问题。当前的研究尽管取得了许多成果, 但在某些方面还存在着一定的不足, 需要做进一步深入探讨。当前学者对于农村公共产品问题的研究主要集中于农村公共产品的基本理论、农村公共产品供给制度的变迁、当前农村公共产品供给中存在的问题以及解决农村公共产品问题的对策等方面。

[关键词] 农村公共产品; 供给; 述评

[中图分类号] F320 **[文献标识码]** A

[文章编号] 1000-971X(2007)05-0105-05

农村公共产品对于提高农民的生活水平、促进农村经济社会发展具有重要意义, 增加农村公共产品供给是建设社会主义新农村的关键。正因为如此, 农村公共产品供给问题成为近几年来学术界研究的一个热点问题。当前专门研究农村公共产品问题的著作主要有: (1) 林万龙著《中国农村社区公共产品供给制度变迁研究》, 作者主要分析了家庭承包制的实施对于农村社区公共产品供给制度的影响; (2) 徐小青主编《中国农村公共服务》, 主要研究了非物质形态的, 以信息、技术或劳务等服务形式表现出来的农村公共服务的历史发展与当前状况; (3) 陶勇著《农村公共产品与农民负担》, 作者从农村公共产品供给角度, 论证了农村公共产品供给与农民负担的关系; (4) 杨红著《中国农村公共产品特殊论》, 作者从中国小农经济、世俗文化特征入手, 揭示了西方公共产品理论在中国农村应用的局限性, 论证了中国农村公共产品的特殊性, 分析了农村公共产品运行状态, 并提出农村公共产品的对策选择。除著作外, 当前还有大量研究农村公共产品问题的论文, 根据中国期刊全文数据库统计显示, 自1996年到2006年, 以农村公共产品、农村公共物品、农村公共品为篇名的文章有600余篇, 由于数量较多, 我们在此不再列举。综合起来, 当前学者对于农村公共产品问题的研究主要集中于农村公共产品的基本理论、农

村公共产品供给制度的变迁、当前农村公共产品供给中存在的问题以及解决农村公共产品问题的对策等方面。

一、关于农村公共产品的基本理论

1. 关于农村公共产品的概念。主要有两种定义, 第一种是以萨缪尔森关于公共产品的定义为基准、以消费的非排他性和非竞争性为标准而界定的。如徐小青(2002)认为, 农村公共产品是农村地区农业、农村或农民生产、生活共同所需的具有一定的非排他性和非竞争性的产品或服务。第二种就是以张军、何寒熙(1996)为代表的观点, 他们认为, 农村公共产品是“相对于农民或家庭自己消费的所谓‘私人产品’而言可以由当地的农村社区集体参与共享的‘产品’”。

2. 关于农村公共产品的分类。徐小青(2002)的论述较为详细: (1) 按照公共产品的性质, 即非排他性和非竞争性的程度, 可以分为农村纯公共产品和农村准公共产品。前者包括农村社区的公共管理和公共安全服务, 后者范围较广, 包括农村义务教育、农村公共卫生、农业科技推广、农村道路建设、自来水等。(2) 按农村公共产品的内容, 可以分为农村公共设施和农村公共服务。前者表现为一定的实物形式, 比如农村的道路, 后者表现为一定的服务形式, 如农村公共管理、科技、医疗卫生服务等。(3) 根据

[作者简介] 曲延春(1974-), 男, 山东武城人, 山东大学政治学与公共管理学院2005级博士研究生。主要研究方向: 中国特色社会主义建设。

农村公共产品服务的范围,可以分为满足跨省、跨流域、跨行业需要的大型农村公共产品;满足省、市、县、乡相应范围需要的农村公共产品;满足农村社区(村)范围内共同需要的农村公共产品和满足个别农户共同所需的农村公共产品。(4)按农村公共产品的来源,可以分为农村自然公共产品和农村人工公共产品。(5)按农村公共产品的用途或服务对象,可以分为农业生产所需的公共产品和农民生活所需的公共产品。

虽然分类标准大体相同,但对于每一类中所包含公共产品的范围不同学者的认识存在着差别,如秦庆武(2005)认为,根据非排他性和非竞争性的标准,或按其“公共”程度,农村公共产品可以分为纯公共产品和准公共产品两大类,纯公共产品包括:农村基层政府的行政管理、社会治安、社会救济、农村计划生育、义务教育、公共卫生、环境保护、民兵国防训练等;准公共产品包括:大江大河的治理、大型水库及灌溉工程、农村道路建设、自来水供应、农村高中教育、农村医疗、科技成果推广等。而按照地域的受益不同,又可分为全国性公共产品如农村中的义务教育、计划生育、农业基础科研等;区域性公共产品如大江大河的治理、大型水利设施工程建设、跨区域的病虫害防治等;地方性公共产品如农村医疗、农村道路建设、自来水供应等。

二、关于农村公共产品供给制度的变迁

关于农村公共产品供给制度的概念。张军、蒋琳琦(1997)认为公共品供给制度是多种具有关联性的规则制度所构成的一个组合或者说体系。这一个体系的每一组成部分都有多种不同的选择,每一种不同的选择就构成了新的一种公共品供给制度。公共品供给制度主要包括公共品供给的决策规则、成本分摊制度、生产和管理制度以及使用(分配)制度。公共品供给制度较为本质性的变迁事实上体现在决策、成本分摊和使用制度的演进之上。

张军、何寒熙(1996)对农村公共产品供给制度在改革后的变迁作了分析。他们认为由于农村制度向非集体化的变迁和集体化农业组织的瓦解,中国农村原来的用来提供当地公共产品的供给制度也就失去了存在的基础。改革的负面后果是农业总投资的下降,公共财政力量薄弱,金融信贷支持不足,私人资金和劳动的投向转移,从而导致农村公共产品供给不足。但是在这种过渡时期,也出现了诱致性的制度变迁,由国家财政承担、动员并组织群众以劳动代替资本的供给模式在集体农作制度下是卓有成

效的;在单干代替集体制后,国家不再是农村公共产品的惟一供给者。乡镇政府对此做出的反应是制度外财政收入,多方筹措资金成为恢复农村公共产品供给的指导方针。

林万龙(2003)则在《中国农村社区公共产品供给制度变迁研究》中运用新制度经济学的制度变迁理论,研究了家庭承包制的实施对于农村公共产品供给制度变迁的影响,论证了其提出的两个理论假说:(1)家庭承包制的实施是宪法秩序意义上的变革,因而将可能引发农村社区公共品供给制度的变迁;(2)这一变迁包括主导变迁和需求诱致变迁两方面内容。作者对人民公社时期的农村公共产品供给制度和家庭承包制的实施对农村公共产品供给制度的影响进行了分析,与张军、何寒熙的认识相反,他认为家庭承包制并没有削弱农村公共品建设,相反有利于政府、社会和个人在公共产品建设上有更大选择。他指出,对大多数可以收集到系统统计数据的农村公共产品项目而言,其供给水平在改革后并不是一直呈下降趋势的,有一部分项目的供给水平一直没有下降,而大部分是有一个先降后升的趋势。

长期以来,我国在公共产品供给中形成了城乡不同的二元供给体制,城市的公共产品供给由国家通过政府税收来负担其成本;而在农村,国家只承担公共产品的一部分成本,另一部分成本则通过收费、集资、罚没等形式由农民承担。叶兴庆(1997)将通过政府税收来提供公共产品的方式称为制度内公共产品供给,把通过非税收形式提供公共产品的方式称为制度外公共产品供给。建国后,我国农村的基本经营制度虽几经变革,但以制度外公共产品供给为特征的农村公共产品供给体制却无实质性的改变。谷洪波(2004)、叶子荣、刘鸿渊(2005)等都认为,现行农村社区公共产品的制度外筹资制度是公社时期制度的延续。

三、关于农村公共产品供给中的问题及其成因

1. 农村公共产品供给本身存在的问题。陈永新(2005)将农村公共产品供给中存在的问题总结为两个方面:第一,农村公共产品供给总体不足,且供需结构失调。供给不足主要表现在农民急需的生产性公共产品供给严重不足和涉及农村可持续发展的公共产品供给严重短缺。供给结构的失调表现为严重的“重硬轻软”和“重准轻纯”。第二,各级政府对农村公共产品的供给的责任划分不清,政府与市场、中央政府与地方政府在农村公共产品供给责任划分上不尽合理。同时,供给效率的低下,间接地加重了农

民的负担。

农村税费改革的进行,特别是农业税的取消,使农村公共产品供给中的问题更加严重。鞠正江(2005)提出,这些问题主要表现为:乡镇财政收入结构趋于单一化,减收明显,运转困难,基层财政难以保障农村公共产品的有效供给;农村集体积累“空壳化”加剧,农村社区财力面临崩盘,依靠外力支撑的农村公共产品供给缺乏长效性;税费改革的配套改革相对滞后,制约农村公共产品供给主体的职能发挥等。

2. 农村公共产品与农民负担问题的研究。陶勇(2005)在《农村公共产品供给与农民负担》一文中专门研究了农村公共产品供给与农民负担问题,他认为,农民负担过重,表面上看是农村税费过重,实质上是农民负担体制的不合理,农村公共产品供给体制的不合理是加重农民负担的体制性根源。作者从农村公共产品供给的角度,全方位论证了农村公共产品供给与农民负担的关系,对保证农民生产和生活的几种主要的公共产品进行了实证分析,并提出了政策建议。

3. 关于农村公共产品供给问题的成因。胡宝珠、杜晓(2004)将农村公共产品供给不足的原因归纳为五个方面:(1)公共产品本身所具有的特性是其供给不足的一个重要原因;(2)作为农村公共产品供给主体的一些基层政府没有切实担负起供给公共产品的责任;(3)我国现行的农村公共产品供给体制存在着严重不足;(4)我国现行的分税制,使得财权中央化、事权地方化,从而造成乡镇政府财政匮乏,无力为农民提供足够的公共产品;(5)农村公共产品缺乏有效的供给渠道。

姚轶蓉(2005)则从政府体制探讨了农村公共产品供给困境的成因,主要为政府的公共产品投资体制具有非农偏好,呈现出城乡公共产品的非均衡供给;压力型体制下的官员考核政绩化倾向与不当的政府绩效考核指标;农村公共产品自上而下命令式决策机制等。

四、关于重构农村公共产品供给体制的对策

1. 合理划分政府职责。辛波等(2006)认为应该根据农村公共产品的性质和受益范围的大小来确定不同公共产品的供给主体,他们提出,如大江大河的治理,其受益范围比较大,就应该由中央政府负责;而省级、市级、县级或乡镇范围内的河流治理,其受益范围较小,就应该由相应政府出资兴办。从公共产品的性质上来说,对于像农业基础科学研究、气象

这些具有纯公共产品性质的公共产品,应该由较高级别的政府来提供。而对于像农技教育、农业技术推广等这些具有准公共产品性质的公共产品,由于其收益的部分外溢性,应该由较低级别的政府来提供。至于像灌溉、乡村道路建设等这些具有“俱乐部”性质的公共产品,可以由乡镇级政府或村民委员会或两者联合来提供。程又中和陈伟东(2006)在对这一问题的研究中,将农村公共产品根据产品的技术属性划分为资本密集型产品、技术密集型产品和劳动力密集型产品三大类,并确立不同的主体供给模式:资本密集型产品/中央政府,技术密集型产品/地方政府,劳动力密集型产品/社区组织和农民。

2. 加大财政对农村的支持力度。张晓山(2005)认为,要着力建设农村的公共财政体系,以公益事业优先为原则,保证不同地区、不同阶层的公民可享受大体相同的公共服务。要建立规范、透明、公正的财政转移支付制度,首先要界定乡镇和村两级各自的职能(事权),核定乡镇和村两级各自的需求。虽然不同地区的现有经济发展水平不同,但应保障对不同地区的乡村基层给予最低限度的基础义务教育、公共卫生、社会治安、环境治理、困难群体补助等基础性公共产品的供给。如果基层机构的财力不足,则通过财政转移支付解决,杜绝“只给政策不给钱”,做到财权与事权相对应。要促进地方财产税(不动产税)的发展和地方税体系的构建,最终使财政体制具有平衡地区间提供基础性公共服务的能力。

3. 建立农民对公共产品需求的表达机制。研究者基本上都把建立“自下而上”的农村公共产品供给的决策机制作为制度重构的措施之一。刘义强(2006)在基于全国问卷调查的基础上,提出建构农民导向的农村公共产品需求制度需在三个方面建立适当的结构性安排:第一,按照农民需求位序结构安排不同性质和不同层次的资源,提供公共产品。第二,建立农民参与的不同层级公共产品供给的决策制度。第三,建立有效的农民需求表达和显真机制,克服集体非理性的公共选择困境。但是作者的研究没有考虑地区差异和农民收入差异等因素对农民需求的影响。

4. 建立农村公共产品供给的多中心体制。刘建平、龚冬生(2005)提出,主要包括多中心的筹集资金机制、多中心的公共产品决策机制和多中心的供给主体。同时,他们指出,多中心体制只是基于改进农村公共产品的供给质量、提高农村公共产品的供给效率这个目标,并不意味着否定政府在农村公共产

品供给中的核心地位。

5. 改革乡镇政府。陶勇(2006)认为,乡镇政府改革的出路应是:取消乡级政府,使乡镇政府成为县级政府的派出机构,乡级政府的人权、事权、财权统一收归县级政府。但很多学者认为不应当取消乡镇政府,如于奎(2005)就认为,以乡镇为代表的农村基层政权,在整合、组织、动员各种农村资源和社会力量中起到了无可替代的重要作用。在现阶段乃至今后一个较长的时间内,对于乡级政府建制,不是撤与留问题,而是如何加快改革、深化改革、优化机制,在完善其职能中突出公共服务职能。

五、当前研究的不足及今后进一步研究的方向

1. 关于农村公共产品的分类。从当前学者对农村公共产品的分类我们可以看出,不同的学者虽然划分的标准基本相同,但每一类中所包含的公共产品的外延和范围是不相同的。如徐小青认为农村义务教育是准公共产品,而秦庆武则认为义务教育是纯公共产品,对公共产品分类范围的不同直接影响到供给主体的确定。因而,对农村公共产品的分类的研究还需要进一步的深化。

2. 关于农村公共产品供给制度的形成和发展。当前学者主要研究了家庭承包制对于农村公共产品供给的影响以及人民公社时期和家庭承包制时期农村公共产品供给制度的特征,而对于农村公共产品供给制度变迁的总体研究不足。从当前的研究来看,以下几点值得关注:

第一,关于农村公共产品供给制度的形成机理。新制度经济学认为,制度在变迁的过程中,存在着“路径依赖”的现象,即初始的制度设计影响着以后的制度选择。那么,根据这一理解,农村公共产品供给制度的形成则非常值得研究。但当前学者对于农村公共产品供给制度的形成研究的还较少,以制度外筹资方式为特征的农村公共产品供给体制到底是如何形成的、为什么会形成、形成的历史条件是什么等问题还需要作进一步研究。

第二,关于家庭承包制的实施及其对农村公共产品供给的影响。学者一般认为从人民公社时期到家庭承包制后,农村制度外公共产品供给的特征在实质上并没有根本改变。那么,是什么因素导致了这一“路径依赖”的形成?关于家庭承包制的实施对于农村公共产品供给的影响,研究中也存在着分歧,如多数学者认为,家庭承包制的实施导致了农村公共产品供给的不足。但林万龙认为,家庭承包制并没有削弱农村公共品建设,问题的实质在于,由于家庭

承包制的实施,原有的公共品供给体制不适用了。那么,到底应该如何评价家庭承包制对农村公共产品供给体制的影响呢?这也值得我们作进一步的研究。

第三,人民公社时期的农村公共产品供给体制在当时农村普遍贫困的情况下,为农民提供了最基本的生产、生活保障。这一时期的农村公共产品供给体制对于当前农村公共产品供给体制的重构的借鉴意义也值得研究。

3. 关于农村公共产品供给制度重构的对策。虽然研究者从不同角度提出了重构农村公共产品供给制度的对策,但这其中还有一些问题值得探讨:

第一,关于政府责权的划分。学者基本都谈到了明确界定各级政府提供公共产品的责任,但是,对政府职责的划分还是比较笼统,缺乏可操作性。到底哪些公共产品应由中央政府负责?哪些应分别由省、市、县、乡负责?这一方面的具体研究很少,而这正是需要解决的问题。

第二,关于各级政府的“事权财权相称”问题。学者们一般都谈到了在事权不变的情况下,通过公共财政和转移支付增加基层政府财力,从而使财权与事权相称。而从另外一个角度,我们是否可以考虑在财权不变的情况下,通过减少基层政府的事权,来达到事权与财权的相称,这应该也是达到“事权财权相称”的一个思路。

第三,关于村级组织(主要指村民委员会)在农村公共产品供给中的职责问题。农村税费改革使原来大量的依靠收费提供公共产品的村集体失去了集体经济来源,在这样的情况下,根据“事权财权相称”的原则,村级组织是否还适宜作为农村公共产品的供给主体?如果继续作为供给主体,那么其职责范围该如何界定?财权如何解决?

第四,关于乡镇机构改革。关于乡镇机构改革,研究中还存在着争议。如果撤消乡镇政府,那么,原来乡镇政府所承担的大量事权如何处理?如果上移,就会造成县级政府事权的扩大,从而可能引发县级政府机构和人员扩张。如果事权向村组织下沉,又面临我们前面提到的村组织的困境。如果不取消乡镇政府,那么,乡镇政府机构的方案如何才能更具有操作性,这需要进一步深入研究。

总而言之,尽管当前对于农村公共产品问题的研究已经取得了丰硕的成果,但还存在着一定的不足之处,值得我们进一步地深入探讨。只有如此,我们才能够为农村公共产品供给体制(下转第129页)

(4)企业因素。其一是生产技术的性质。具有高环境风险从而高环境成本的企业,比如化学产业可能会实施跨境环境管理战略和供应链环境管理战略,积极推动环境管理体系的扩散。其二是母国的环境保护传统,按照外商直接投资理论的论述,跨国公司对外投资是为了发挥在母国已经形成的所有权优势,如果其优势在于环境友好产品和技术的销售与开发,公司就会保持这种优势,进行差别定价以获得超额利润。其三是公司的规模等,规模大的公司容易冲销环境成本,获得规模优势。

四、结语

上述研究证明,环境管理体系确实能够通过跨国公司在发展中国家的跨境环境管理和对供应链的环境管理得到有效扩散。当然,一方面,类似ISO14001的环境管理体系认证是环境业绩改进的必要条件,而不是充分条件。同时,跨国公司的环境业绩还要受到东道国和母国的环境规制、市场因素、产

业集中和企业自身条件的综合影响。因此,只有大力鼓励跨国公司发挥自身的积极因素,利用环境规制和市场手段抑制其破坏环境的不利因素,才能趋利避害,在获得经济效益的同时促进环境的改善。

参考文献:

- [1] Caves, R. E., *Multinational Enterprise and Economic Analysis*, Cambridge University Press, 2002.
- [2] Daly, H. E., "Against free trade: Neoclassical and steady state perspectives", *Evolutionary Economics*, 1995.
- [3] Dowie, Mark, "The Corporate Crime of the Century", *Mother Jones*, November, PP. 23- 49, 1997.
- [4] Elling, R. H., "The capitalist world system and international health", *International Journal of Health Services*, Vol. 11, No. 1, 2003.
- [5] Fjølbel, F., Heinrichs, J., Kreye, O., *The New International Division of Labour*, Cambridge University Press, 2005.

(上接第 108 页)的创新提出更切实可行的方案,也才能够更有效地推进社会主义新农村建设。

参考文献:

- [1] 林万龙. 中国农村社区公共产品供给制度变迁研究[M]. 北京:中国财政经济出版社, 2003.
- [2] 徐小青. 中国农村公共服务[M]. 北京:中国发展出版社, 2002.
- [3] 陶勇. 农村公共产品供给与农民负担[M]. 上海:上海财经大学出版社, 2005.
- [4] 杨红. 中国农村公共产品特殊论[M]. 北京:中国税务出版社, 2006.
- [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, (05).
- [6] 秦庆武. 加快我国农村公共产品供给体制的改革与创新[J]. *东岳论丛*, 2005, (07).
- [7] 张军, 蒋琳琦. 中国农村公共产品供给制度的变迁:理论视角[J]. *世界经济文汇*, 1997, (05).
- [8] 叶兴庆. 论农村公共产品供给体制的改革[J]. *经济研究*, 1997, (06).
- [9] 谷洪波. 农村社区公共产品供给制度的变迁[J]. *改革*, 2004, (06).
- [10] 叶子荣, 刘鸿渊. 农村公共产品供给制度:历史、现状与重构[J]. *学术研究*, 2005, (01).

- [11] 陈永新. 中国农村公共产品供给制度的创新[J]. *四川大学学报(哲社版)*, 2005, (01).
- [12] 鞠正江. 论取消农业税后农村公共产品供给体制的重构[J]. *现代经济探讨*, 2005, (09).
- [13] 胡宝珠, 杜晓. 农村公共产品供给不足的原因及对策[J]. *云南社会科学*, 2004, (04).
- [14] 姚轶蓉. 论农村公共产品供给与政府创新[J]. *理论导刊*, 2005, (07).
- [15] 辛波, 杨海山. 论农村公共产品供给制度的变革[J]. *山东社会科学*, 2006, (04).
- [16] 程又中, 陈伟东. 国家与农民:公共产品供给角色与功能定位[J]. *华中师范大学学报(社科版)*, 2006, (02).
- [17] 张晓山. 告别农业税后的三农问题[J]. *中国税务*, 2005, (08).
- [18] 刘义强. 建构农民需求导向的公共产品供给制度[J]. *华中师范大学学报(社科版)*, 2006, (02).
- [19] 刘建平, 冀冬生. 税费改革后农村公共产品供给的多中心体制探讨[J]. *中国行政管理*, 2005, (07).
- [20] 黎炳盛. 村民自治下中国农村公共产品的供给问题[J]. *开放时代*, 2001, (03).
- [21] 陶勇. 中国农村公共产品供应的理论研究[J]. *学习与探索*, 2006, (03).
- [22] 于奎. 农业税免征后的农村公共产品供给分析[J]. *中州学刊*, 2005, (03).