

中国农村公共物品供给与管护困境及策略研究

尹永程 朱佳 余昊明 司东辉* 于滨铜

中国人民大学农业与农村发展学院

DOI:10.12238/ej.v5i3.957

[摘要] 农村公共物品能够通过提高农民的生产效率和生活质量进而提升农民获得感、幸福感,但目前仍存在供给和管护不足的困境。本文在厘清农村公共物品经济学逻辑的基础上,对造成农村公共物品供给不足和管护缺失的历史脉络和现存问题进行了分析。研究发现,目前农村公共物品治理存在供给渠道单一,重建设、轻维护突出,供需不匹配与利用不足并存,投资和管护主体权责不清等治理困境,而多中心治理理论为化解这一治理困境提供了有效思路。据此,提出加强基层政府主导、协同多元主体参与、合理摊派成本、提升自主供给能力等政策启示。

[关键词] 农村公共物品; 多中心治理; 集体经济; 乡村治理

中图分类号: F406.11 **文献标识码:** A

Research on Dilemma and Strategy of Rural Public Goods Supply and Management in China

Yongcheng Yin Jia Zhu Haoming She Donghui Si* Bintong Yu

School of Agricultural Economics and Rural Development, Renmin University of China

[Abstract] Rural public goods can enhance farmers' sense of gain and happiness by improving their production efficiency and quality of life, but there is still a shortage of supply and management. On the basis of clarifying the economic logic of rural public goods, this paper analyzes the historical venation and existing problems which cause the shortage of rural public goods supply and the shortage of management and protection. The study found that the current governance of rural public goods has such governance difficulties as single supply channel, emphasizing construction and neglecting maintenance, the coexistence of mismatch between supply and demand and insufficient utilization, unclear rights and responsibilities of the main body of investment and management and protection, the multi-center governance theory provides an effective way to solve this governance dilemma. Based on this, this paper puts forward some policy implications, such as strengthening grass-roots government leading, collaborative participation of multiple subjects, allocating cost reasonably and improving independent supply capacity.

[Key words] rural public goods; multi-center governance; collective economy; rural governance

引言

党的十九大提出,中国社会的主要矛盾已经转换为人民日益增长的美好生活需要与现实中发展不平衡、不充分之间的矛盾。城乡公共物品供给和维护机制之间的巨大差距既是城乡发展不平衡、农业农村发展不充分的重要原因又是其现实的体现。从历史脉络上来看城市公共物品供给和维护自我我国开启工业化、城市化进程始就是国家优先的方向,改革开放后随着民营经济的崛起带来地方政府税收的增加,城市公共物品建设的资金来源更加多元、资金规模更加庞大,城市公共物品的建设、运营、管护、监督机制愈发完善。与城市相比,农村的公共物品的供给严重不足。不足主要体现在基础设施、农业科技、科教文卫等

公共物品的供给匮乏。城乡公共物品供给的巨大差距,不利于实现社会公平和城乡融合发展。近年来,为消除城乡之间的巨大的发展差距,中央政府加大了对农村公共产品的投资力度。这些投资极大缓解了农村公共产品面临的供求矛盾,但是,对农村居民对公共产品日益增多的多元化需求满足上仍存在巨大缺口,且农村公共产品在管理维护上的问题依然没有得到有效地解决。因此,如何实现农村公共物品的有效供给和合理管护,仍需我们进行更加深入地探讨。

1 农村公共物品的经济学逻辑

1.1 农村公共物品经济学属性

公共物品与私人物品相对应,私人物品因其效用被私人

消费者所享有,所以可以按照受益者支付的原则进行支付。Samuelson(1954)指出公共物品具有非竞争性和非排他性的特征,非竞争性主要意为,每个人对该物品的消费,不会因其消费行为而减少其他人的消费;非排他性则强调,个人对公共物品的消费无法被技术手段有效阻止和排除。结合前人的研究,农村公共物品可定义为,支持和满足农村居民的生存发展的需求,有助于农村社会发展且具有非竞争性和非排他性的物品。由于非竞争性和非排他性特征,农村公共物品的供给往往面临着搭便车的困境,难以达成帕累托最优情况下的有效供给。

1.2 农村公共物品供给和维护机制

若公共物品的使用者都能按照公共物品的边际效用进行支付,则市场能够有效率的提供所需公共物品,实现林达尔均衡。事实上,由于“搭便车者”的存在,仅靠市场机制无法达到上述均衡,这是政府干预的重要前提。国内学者针对对农村公共物品供给和管理机制进行了探索。基于供给制度的研究发现,在乡村治理衰落的背景下,富人渐渐成为乡村公共事务中的主导性力量,基层民主的发展对乡村权威人物行为构成了一定的约束,激励其更好地提供村中的公共产品。从非正式制度角度出发,社会信任与社会网络对农户参与供给意愿有显著的促进作用,会使农户倾向于通过劳动投入方式参与农村公共产品的供给。与之相对,西方学者认为在公共产品供给出现政府和市场双失灵的情况下,非政府组织所具有的独特优势能够弥补政府和市场的不足。多中心治理理论提出各主体既会寻求部门利益最大化,又能相互协调合作以实现各方主体的利益协调平衡。多元中心理论打破权力集中在一个中心的治理格局,形成了多个权力中心互相博弈又相互合作的多元治理秩序。该理论强调通过一定的制度安排使政府、市场和社会能够优势互补,以实现合意的集体行动。目前,多中心治理理论在公共物品供给与维护的现实实践方面凸显出重要指导价值。

2 中国农村公共物品投资与维护的现实困境

2.1 投资和管护主体的权责不清

投资和管护主体的权责不清

首先,2006年全面取消农业税后,地方政府无法从农业获得税源,在短时间内因无稳定税收而不得不减少公共支出以缓解财政压力。该情境下,很多地方政府从农村社会发展的创业者转变为守成者,对农村公共物品的投资和维护的积极性下降。其次,划拨给乡镇政府的资金只能满足部分需求,大多数公共物品投资需要通过集资、分摊、收费等方式获取,这种制度外筹资的方式,使得政府与市场、政府与村组织在农村公共物品投资方面的权责并不清晰,不利于农村公共物品的有效供给。再次,大部分农村公共产品如农田水利设施、道路、文体设施等在村域范围被使用,这些设施的部分使用管理权限和维护责任都归属于村集体,由于村级的资产管理体系和会计体系不完善,致使相关规范和细则处于缺失或空白状态,管护责任无法真正落实。最后,由于土地长期分散经营、自负盈亏,农民逐渐从农村公共物品的需求者兼供给者演变为单纯的需求者,行为方式上也由参与者

和维护者转变为“自扫门前雪”的旁观者。

2.2 重建、轻维护现象长期存在

伴随我国经济社会的快速发展,城乡发展差距也日益凸显,乡村在发展过程中明显滞后。国家开始强调以工促农、以城带乡,通过对农村公共物品的投资来强化农村的软硬件配套设施来进一步补齐农村发展的短板,释放农村发展活力,最终实现城乡之间的协调发展。公共物品下乡入村实际上是通过基层政府之间竞争上级政府发派的项目得以实现。由于很多农村公共物品的供给被纳入到政府考核指标而维护管理却没有被纳入,使得在政绩最大化和争取上级项目的绩效导向下,基层政府决策者更加重视能够指标显化的公共物品的供给而轻视后期维护保养问题。因此“重建轻维护”成为长期难以解决的沉疴痼疾。

2.3 供需不匹配与利用不足现象并存

首先,随着城镇化的深入推进,大量劳动力因追求更高收入水平而离村进城,村内“老龄化”、“妇女化”问题愈发严重,弃耕撂荒现象时有发生。为了提高土地资源的利用率,国家出台了相应的土地流转政策。但是,土地的部分流转造成了经营规模不一和经营方式多元并存的现象,使得不同经营主体对农村公共物品的需求分化,在供给上出现了“众口难调”的局面。其次,当前农村内部的收入差距较大,基尼系数多年连续超过0.4,从而农户对文化娱乐等公共物品的需求差异较大,给有效供给带来了巨大困难。最后,村庄中的文化体育设施为丰富农村居民的文化娱乐活动、提升村民文化素养而被提供,但更多时候却被大量闲置,造成了公共物品资源的大量浪费。究其原因,农村居民对公共物品的诉求表达难以被向上传达到决策部门,再加政绩考核背景之下,“面子式”公共物品最容易被量化,所以很多与群众生产生活需求脱节的公共物品落地进村,但在利用率上造成“无人问津”的局面。

2.4 供给渠道单一,制度引导不足

目前农村公共物品供给面临着供给渠道单一、缺乏科学制度引导的现实困境。第一,农村公共物品主要由政府提供,缺乏社会的广泛参与,市场手段利用不足,且在监督机制缺失的情况下政府设租、寻租的风险大大增加,这都造成了公共物品的提供和维护机制的低效率。第二,由于农村公共物品投资周期长、风险高、收益低,导致无法形成引导社会资本进入该领域的有效激励。农民也无法被有效的组织起来承建、承包当地的农村公共物品。在缺乏科学的制度引导、市场激励和社会参与条件下,公共物品供给多数情况下只能依靠基层政府“有形的手”。

3 农村公共物品供给和管护机制的优化策略

3.1 强化基层政府引导,协同多元主体参与

基层政府既是基层治理的中心也是农村公共物品的主要供给者,这是法律赋予的责任也是实践的必然选择。在当前多种主要生产要素向城市单向流动、乡村缺乏活力的情况下,基层政府不容置疑是农村公共物品供给和管护系统的主导者。它能够通过对社会和市场的有效协调和监管,以实现整个供给和管护网络的有序运行,避免市场各主体各行其是、相互推诿、合谋逐利

而损害农村居民的利益。要发挥基层的主导作用,除了上级政府加强对基层政府决策者的正确引导,还要改变政绩考核的指挥棒,将农户对公共物品提供的满意程度和维护管理绩效一并纳入考核。通过指标显化的方式倒逼基层政府决策者决策方式转变,给农户提供更多“接地气”而非“面子工程”的农村公共物品。

3.2 “自下而上”制度设计,合理配置管护成本

农村公共物品之所以出现供给结构失衡和利用率不足并存的局面,除农村人口大量流出以及需求主体分化所导致的供求错配以外,也与对公共物品的规划、建设、管护缺乏一体的科学制度设计有关。农村公共物品的供给应充分尊重农民的主体地位,保障农民的话语权。可以探索设立村级公共物品需求清单,该清单由村内的民主决策机构村民代表大会表决并公示。这不但为决策机构提供决策依据而且能够提高信息透明度和降低监督成本。除此之外,还应应对农村公共物品的布局进行科学、系统规划,通盘考虑农村公共物品的使用范围和频率,因地制宜、分类施策。这样既能提升利用效率,又能减少重复建设和维护成本,以实现“规模效应”与“拥挤效应”的平衡。再者,农村公共物品的后期运营可以适当引入市场机制以盘活“沉睡的资源”,简单的管护服务可以组织村内弱势群体进行,如因年龄限制被城市工作排斥的农民工、脱贫户、非熟练劳动力等。通过将他们组织起来进行技能培训,既能保障公共物品的后期管护,又能通过雇佣劳动增加弱势群体的工资性收入。

3.3 释放集体经济活力,提升自主供给能力

当前全国大部分农村集体经济组织处于发展停滞甚至持续亏损期。农村集体经济组织产业“空壳化”突出,资产大量流失,运行管理功能残缺,管理和技术人才缺乏。农村集体经济组织的弱化和缺位,将导致无法自主提供公共物品,更多依赖等、靠、要的方式获取公共物品。特别是在很多经济发展落后的地区,由于基层政府财力有限,对村基层组织的资金补助仅能支付村委成员的工资和村内日常开支,难以满足农村居民对公共物品的个性化、多元化需求。在基层政府财政无法提供更多支持的背景下,农村集体经济组织应明确市场定位,完善治理结构,发

挥比较优势,激发内生性发展动力,以增强农村集体经济在市场环境下的盈利能力,壮大村集体自主式提供公共物品的经济实力,满足农村居民对多元化的公共物品需求。

4 结论

本文对农村公共物品的供给和管护存在的突出现实问题进行了深入的探讨,并针对这些问题提出了系统性的解决方案。在当前乡村多要素同时流出的困境下,需要在基层政府的领导下充分发挥市场的作用来实现公共物品的充分供给和科学维护。同时也要尊重农民的意愿,以保证真实需求与有效供给的对接。除此之外,要通过组织改革重新焕发农村集体经济主体的活力,提升自主式供给能力。

[基金项目]

国家自然科学基金应急管理项目“基于目标导向的新型农业支持保护政策体系研究(项目编号:71841010)。

[参考文献]

- [1]张志原,刘贤春,王亚华.富人治村、制度约束与公共物品供给——以农田水利灌溉为例[J].中国农村观察,2019,(01):66-80.
- [2]蔡起华,朱玉春.社会信任、关系网络与农户参与农村公共产品供给[J].中国农村经济,2015,(07):57-69.
- [3]Samuelson,P.A.,“The Pure Theory of Public Expenditure”,Review of Economics and Statistics,1954,36(4):387-389.
- [4]Ostrom, E., Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action, 1990, Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- [5]庄晋财,董春慧.农民创业者村庄公共品供给效率影响因素的实证研究[J].广西大学学报(哲学社会科学版),2017,(2):61-68.

作者简介:

尹永程(1997--),男,汉族,山东潍坊人,硕士研究生,从事农业经济学方向研究。

*通讯作者:

司东辉(1999--),男,汉族,河南许昌人,硕士研究生,从事资源经济学方向研究。