

【三农问题聚焦】

我国农村公共产品供给模式转变的对策思考^{*}

张安毅

摘要:长期以来我国农村公共产品由集体组织提供,农民以集体组织成员身份来获得生活保障和各种公共福利。但农村集体组织提供公共产品带来诸多局限,现代农村农民所需的公共服务也远超出了集体组织所能涵盖的范畴。在政府能力日益强大的情况下,农村公共产品供给应采取以政府供给为主导、其他主体为辅助的供给模式。实现农村公共产品供给模式的顺利转变,必须要进行配套制度联动改革,以形成政府主导下的农村公共产品多元化供给格局。

关键词:农村公共产品;供给模式;政府;集体组织

中图分类号:D422

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2020)09-0034-05

一、当前农村公共产品供给模式的局限性

源于我国特殊的国情,长期以来我国农村公共产品基本上由农村集体组织负责供给,这种公共产品供给模式具有一定的历史合理性,但不可避免的是,这种公共产品供给模式也存在很大的现实局限性。

1. 农村公共产品由集体组织供给模式的形成

依据我国20世纪50年代颁布的《农业生产合作社示范章程》以及《高级农业生产合作社示范章程》,农业生产合作社要根据社员的需要举办各种文化、福利事业,并直接向农民个体提供生产生活保障等公共服务。1957年中央开始将高级社进一步改造合并为人民公社,人民公社集政治、社会、经济职能于一身,是社会主义互助互利的集体组织,也是国家直接控制农村的一种组织形式^①,社员通过人民公社享受经济、文化、生活等福利。在长达几十年的计划经济时期,农村集体组织对成员(农民)的生老病死进行着全方位的“家长式管理”。1983年人民公社宣布解体,成立村民自治组织即村民委员会。

本文所指的农村集体组织在改革开放前主要是指生产队、合作社、人民公社,在改革开放后主要是指村民委员会。基于制度惯性,迄今为止农村集体组织各项制度设计的出发点之一还是保障农村公共产品的供给。

依赖农村集体组织向农村特定范围的居民提供公共产品的现象会在中国发生,源于公共产权理论以及新中国成立初期国家无力向农村居民提供公共产品的特定现实。这与中国传统乡村社会公共产品供给模式相类似,在传统中国社会,国家正式权力伸入乡村的触角非常有限,政府提供的公共产品也极度有限,但农村社区组织以血缘和地缘为依托,依靠族田公产或乡村精英提供公共产品。^②另外,农村集体组织在农村提供公共产品的现实背景是,我国在很长一段时期内实行城乡分割的社会体制,并在城乡实行完全不同的社会保障体系。从20世纪50年代开始,我国在城市全方位地提供公共服务,涵盖了医疗、教育等各个方面,并建立了从出生到死亡的社会保障体系,但针对农村居民的公共服务、社会保障却总体上处于空白。然而,农村集体组织填补了公

收稿日期:2020-03-10

^{*}基金项目:河南省软科学研究计划项目“新型城镇化进程中农村生态环境保护法律制度建设研究”(162400410018)。

作者简介:张安毅,男,河南财经政法大学法学实验教学中心副主任、副教授,硕士生导师(郑州 450000)。

共产品供给的缺位,化解了公共产品供给的组织困境。^③

2. 农村公共产品由集体组织供给的局限性

第一,不能满足农村农民的现实公共需求。在20世纪人们需求还相对简单,自给自足经济尚占一定地位,通过农村集体组织的自我供给,农村居民的大部分需求就可以得到满足。农村实行双层经营体制后,农民从集体土地中取得承包地、宅基地就基本解决了农民的劳动、吃饭和住房问题。然而,人们的需求是多方面、多层次的,现代社会中农民对公共产品的需求日益呈现出多样化的发展趋势,除了劳动机会、生活保障,还有医疗、教育、公共交通等,后面这些公共服务无法通过集体组织获得。现代化的公共服务是根据人们的需要提供的,生病时享受医疗保障、年老时享受养老保障、出行时享受公共交通服务,但农村集体组织是平均地向所有集体组织成员提供公共福利,即便不需要也是如此。比如,定居城市的农民,只要还保留农村集体组织成员资格就仍可以在农村无偿获得宅基地使用权。

第二,不能准确界定公共产品需求主体。长期以来我国农村集体组织以户籍为标准认定成员资格,向成员提供生活保障、公共服务,这具有一定的合理性,具有农业户口的农民需要依靠农村集体组织获取公共服务、基本生活保障。户籍是自然人个体身份划分的标杆,也是计划经济时期社会资源配置的主要标准,因此户籍成为农村集体组织成员身份确认的主导性标准顺理成章。然而,目前我国户籍制度改革快速推进,改革的目的是回归户籍最初的人口信息记载功能,不能再以户籍认定身份、配置资源,不能再以户籍来配置包括集体组织成员权在内的一系列权益。近年来我国城乡人口流动加速,据2019年的统计数据,全国城镇农民工总量已接近3亿人。^④大量农民进入城镇谋生,无须再使用集体组织提供的承包地、宅基地。然而,一些进城务工人员即便在城市定居,但只要户籍还在农村,还是集体组织成员,就仍然可以在农村无偿获得宅基地、承包地,这很可能导致宅基地、承包地闲置。“农民离开土地到城市工作和生活是大多数发达国家走过的路程。”^⑤这些承包地、宅基地是集体组织提供给成员的福利,由成员依据身份无偿取得,鉴于成员权益不能转让,土地使用权也不能自由转让,造成资源浪费。目前我国正在推行农村土地“三权分置”改革,

推进土地经营权流转就是在探索解决这些问题。

第三,导致资源利用效率低。农村集体组织建立之初,实行生产资料集体所有、共同劳动、集体经营,然而随着时间推移,这种模式无法有效激发农民的劳动热情,制约了农村生产力的提高。我国从20世纪70年代末开始,赋予农民土地承包经营权,以提高农民对集体土地的支配力,目标是激发农民的劳动积极性,提升农村土地的生产效益。但鉴于土地承包经营权是集体组织给予成员的公共产品或者说福利品,承包地一直是以现有成员为基数进行平均分配,这也是为了保障每一个成员都有机会使用集体土地,“土地承包经营权制度承载着表征和维持社会公平的功能”^⑥。这种承包地平均分配模式很容易导致土地细碎化经营,严重妨碍农业生产的集约化和生产效益的提高,单个农户无法通过规模经营来提高生产效益。深层次的问题在于,土地作为一种生产资料,其使用权的配置应体现效益,将土地使用权作为福利分配很难兼顾这个目标。

二、由政府主导农村公共产品供给的必然性

我国农民长期通过农村集体组织无偿享受各种公共服务,集体组织其实是代替履行了政府的职能。但如前所述,当前农村集体组织提供公共产品存在局限,农村公共产品供给模式必须要向政府主导转变。这不仅契合政府职能定位,也是城乡融合、农村农业农民全面发展的必然要求。

1. 城乡融合发展的需要

城乡融合发展是解决我国城乡发展不平衡的客观要求。城乡融合发展以全面融合为目标,主要体现在城乡要素的融合、城乡公共服务的融合以及城乡区域的融合,而公共服务是社会经济发展的基础,城乡公共服务的融合是城乡全面融合的基础,只有城市与农村在社会保障、基础设施等公共服务的各个方面实现平等供给,才能实现城乡协调发展。2019年4月发布的《中共中央国务院关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》就指出,要建立健全有利于城乡基本公共服务普惠共享的体制机制。由政府主导农村公共产品供给,才能更好地实现公共服务向农村延伸、社会事业向农村覆盖,才能推进城乡基本公共服务标准统一、制度并轨,才能促使城乡人员共享公共服务,实现城乡人员要素双向自由流动和融合,加快农民市民化、农村城

镇化进程。

2. 农村农业农民全面发展的需要

政府主导农村公共产品供给,能够保障公共产品供给的质量、数量和有效性,从而能够在很大程度上激发农村的内生发展动力,促进农村产业优化升级。现代农村公共产品是农村地区农业发展、农民生产与生活所需要的具有一定非排他性和非竞争性的产品和服务,包括义务教育、公共道路、科技服务、医疗保障、基础设施、社会秩序维护等,这些公共产品是农村农业农民全面发展必需的,但农民自身无法提供,农村集体组织也不能很好地提供。近些年来,我国农村青壮年劳动力短缺,人口老龄化问题突出,同时农村公共产品缺失,公共基础设施落后,导致企业不愿到农村投资发展,科技人员不愿下乡从事农业研发生产。只有由政府主导农村公共产品供给,才能从根本上改善农村生产生活条件,在满足当地居民需求的同时,吸引投资者、中高等院校毕业生、科技人员下乡返乡创业就业,带动农村农业农民发展。我国历史上长期实行乡村支持城市发展的政策,今后由政府主导农村公共产品供给并保障供给质量,也是农村农民共享改革发展成果的要求。

3. 土地资源优化配置的需要

对于通过农村土地流转、实现土地资源优化配置的路径,学界已有不少探讨。但在由农村集体组织提供农村公共产品的情况下,农民从农村集体组织获得的承包地、宅基地,承担了生产生活保障功能,出于对农民生存风险的担忧,承包地、宅基地流转改革进展缓慢。今后只有政府主导农村公共产品供给,使承包地、宅基地的社会保障功能被政府社会保障体系所取代,才能加快推进农村土地制度改革,将承包经营权、宅基地使用权纯粹化为农民的一项土地使用权。在此前提下未来应允许权利主体按照市场规则对承包地、宅基地进行合法处分、流转。通过市场流转最大化地发挥农村土地作为稀缺资源参与社会生产的作用,从而彰显其财产权属性,实现土地高效利用。

4. 公共产品属性定位的需要

从本质上讲,公共产品的供给是为了满足社会公共需要,公共产品的非竞争性和非排他性决定了公共产品应由政府而不是其他主体提供。农村公共产品由政府提供符合政府的存在目的,现代中国国力的发展也使得政府具有了在农村提供公共产品的

能力。同时,我国传统农民正在分化为进城务工农民以及新型职业农民,前者远离农业生产而逐渐市民化,后者成为专门的现代农业经营者,而被户籍固定在农村、被动地以农业谋生的传统农民群体将逐步萎缩。进入城镇定居的农民市民化后,依据大多数城镇的公共政策,他们可以享受城镇提供的公共服务和社会保障,他们不在农村工作生活,也不需要农村集体组织为他们提供公共产品。而留在农村的农民将逐步成长为职业农民,职业农民与我国传统农民不同,传统农民从事农业生产是一种被动服从的安排,是特定户籍身份下的必然结果,而职业农民则是将农业生产作为一种产业来经营。职业农民以市场为导向来决策经营活动,其通过规模化、现代化经营,提高农业生产能力。“职业农民从事农业生产的目的是为了在市场上出售产品和服务来获取利润。”^⑦职业农民需要的是经济服务而不是类似生活保障的公共福利。

三、农村公共产品供给模式转变中存在的问题

目前政府主导的养老、医疗等社会保障体系正在农村地区逐步完善,说明我国农村公共产品供给模式正在转变。但由于缺乏配套的制度改革,在农村公共产品供给模式转变过程中,依然存在一些现实问题,主要表现在:

1. 公共产品供给存在城乡二元体制

过去我国农村公共产品由农村集体组织供给,背后的实质原因是城乡二元的财政体制导致公共财政资金分配表现出非均等化,农村基本公共服务缺乏来自中央和地方财政支出的直接、有效、充足的制度保障与政策支撑,“农村公共产品实质上是由农民承担供给责任”^⑧。受制于社会体制的巨大惯性,我国城乡分割的二元公共产品供给体制至今未得到根本改变,城乡公共产品供给仍实行不同的路径和不同的财政保障体系。城乡二元经济和区域经济发展不平衡,使我国城乡之间公共产品供给水平、供给质量差距巨大,中西部农村地区与东部农村地区公共产品供给水平、供给质量差距巨大。^⑨这种二元公共产品供给体制,影响了农村公共产品有效供给,不仅对农村农民不公平,也阻碍了城乡融合发展。

2. 农村公共产品供给偏离实际需求

在农村公共产品的供给过程中,部分政府官员可能会基于其自身利益,在供给决策上有自己的偏

好,导致农村公共产品供给的内容存在偏差,引发供给混乱与供给不足并存。“农民急需的、涉及农村可持续发展的服务型公共产品供给不足,而涉及政绩型与政府福利型的公共产品又供给过剩;短期内见效快的公共产品供给受重视,而持续周期长的公共产品供给被轻视。”^⑩我国农村公共产品供给过程中,就存在一些面子工程、政绩工程,从而引发一些无效供给以及低端供给,无法契合农村农民农业发展的实际需求。比如农村道路等基础性设施建设,政府长期投入不足,有些地区仍要依靠农民自筹资金修路建路。

3. 各级政府职责划分不清

农村公共产品供给中的一个核心问题是,不同级别政府在提供不同种类公共产品方面各自具有不同的优势,要据此划分各级政府在公共产品供给中的职责范围,以提高公共产品供给的效率。然而在实践中,各级政府之间对农村公共产品供给责任划分不清,财权与事权划分不清,上级政府有时会把本应由自己承担的公共产品供给责任比如义务教育、生态保护、环境治理等,更多地让农村基层政府来承担,但农村基层政府财政支付能力有限,导致无法有效供给这些公共产品,这是目前农村公共产品供给效率低下的重要症结之一。

4. 农村公共产品供给途径单一

近年来,我国农村公共产品供给模式在探索中不断完善,但在强调政府公共产品供给责任的同时,一些农村地区又出现了由政府作为公共产品单一供给主体的苗头。国家财政实力虽然雄厚,但是相对于日益广泛的农村公共产品需求,政府财政对农村公共产品供给的投入是显然不足的,而且由于农村公共产品的种类繁多,因此并不都适宜由政府主导提供。同时,政府在公共产品供给上存在信息不足、效率低、缺乏监督等弊端,如果政府成为单一的农村公共产品供给主体,其他主体市场就不能发挥自身的优势,更不能有效地弥补政府供给公共产品的不足。

四、推进农村公共产品供给模式转变的配套措施

未来我国要建立以政府为主导的农村公共产品供给模式,实现农村公共产品供给模式的顺利转变,必须要进行配套制度联动改革。

1. 建立覆盖城乡的公共财政体制

城乡融合发展的一个重要方面就是公共服务的融合,政府在社会保障、基础设施等公共服务的各个方面要实现城乡平等供给。国家发展改革委印发的《2020年新型城镇化建设和城乡融合发展重点任务》,就指出要促进城乡公共设施联动发展。以政府为主导解决农村公共产品供给问题,必须建立覆盖城镇和乡村的公共产品供给体系、公共财政体制,最终目的是建立城乡一体的基本公共服务体系,推进城乡基本公共服务标准统一、供给内容统一。今后要合理确定政府提供公共产品的职能和边界,通过颁布相关法律法规明确各级政府的农村公共产品供给职责,在此前提下,明确公共财政建设的要求,即公共财政政策和财力投入的目标是向全社会平等提供公共产品和公共服务,建立覆盖城乡的公共财政预算和支付体系,并适当向农村基础设施、农村社会事业、农村基层公共服务倾斜,保障政府农村公共产品供给职责的落实。

2. 建立农村公共产品供给的村民委员会参与决策机制

改变农村公共产品供给偏离农村农民实际需要的状况,就必须改善农村公共产品的供给决策过程,改变自上而下的决策途径。未来要将农村公共产品供给决策与农村基层民主建设统一起来,将村民大会、村民委员会参与公共产品供给决策作为反映农村农民农业发展公共需求的制度性途径。村民委员会在我国实践中肩负了一些行政职能,依据我国《村民委员会组织法》的规定,村民委员会负责人民调解、治安保卫、公共卫生与计划生育等工作,村民委员会理应有权通过村民自治参与农村公共产品供给方向、内容的决策。今后应明确各级政府在进行农村公共产品供给时,必须要征求、听取村民委员会的意见和建议。在农村公共产品供给方向上,鉴于短期内政府对农村公共产品的供给可能无法达到城镇公共产品供给水平,因此可考虑农村的实际需求做到重点投入,重点加强对农村基础设施、义务教育、生态环境保护、公共卫生和社会保障等方面的投入,以增强农村农业发展后劲。

3. 建立农村公共产品供给的分工负责制度

当前各级政府对农村公共产品供给职责的划分权限并不清晰,基层政府筹资能力有限,而省级、中央政府对农村公共产品供给的缺位问题依然存在。基于各级政府财政能力和公共产品性质的不同,不

同层级政府应承担不同的公共产品供给职责,做到合理分工。比如中央政府应承担农业基础科学研究、大江大河治理、农业环境保护等公共产品供给,省市级政府应承担农村社会保障、合作医疗等公共产品供给,县乡级政府应承担农业技术推广、农村电网、农村水利设施、乡村道路、农村自来水等公共产品供给。同时,各级政府的财政收支权限应与职责相匹配。

4. 构建农村公共产品的多元化供给机制

在政府主导农村公共产品供给的同时,未来相当长的一段时期内,还要鼓励如环境保护协会、农村社区等非营利性组织,以及农民合作社、种植大户等市场主体在农村进行辅助性的公共产品供给,这才是理想的农村公共产品供给模式。农村公共产品的多元供给渠道,可以充分发挥政府、市场、第三部门的合作供给优势。^⑩农村公共产品既包括纯公共产品如公共卫生和社会治安等,也包括准公共产品如农村道路、小型水利设施和农机服务等,农机服务等准公共产品可以通过收费方式实现供给方和需求方“双赢”。相比政府而言,农村社区、非营利机构更贴近农村农民的生活,能够及时准确地掌握农村公

共产品的需求信息,使公共产品供给更准确、更有效。在多元化主体进行农村公共产品供给的局面下,政府对其他主体的主导作用主要体现在维护公共秩序、制定管制法规、实施监督等。

注释

- ①许经勇:《中国农村经济制度变迁 60 年研究》,厦门大学出版社,2009 年,第 5 页。②贾先文、黄正泉:《乡村社会结构演进中的农村社区公共产品供给机制变迁》,《学术交流》2009 年第 10 期。③武中哲:《农村社会的公共性变迁与治理模式建构》,《华中农业大学学报》(社会科学版)2016 年第 1 期。④代丽丽:《全国农民工数量接近 3 亿》,《北京晚报》2019 年 2 月 19 日。⑤肖兴江:《关于农村宅基地使用权流转的思考》,《扬州教育学院学报》2004 年第 4 期。⑥赵万一、汪青松:《土地承包经营权的功能转型及权能实现——基于农村社会管理创新的视角》,《法学研究》2014 年第 1 期。⑦洪仁彪、张忠明:《农民职业化的国际经验与启示》,《农业经济问题》2013 年第 5 期。⑧王佳:《我国农村公共产品供给保障机制的变迁与改革思路》,《财政监督》2019 年第 2 期。⑨王浩磊、吴霞:《我国农村公共产品供给效率区域差异研究》,《经济信息》2019 年第 2 期。⑩钟裕民:《农村公共产品供给侧结构性改革框架与实现机制》,《当代经济管理》2017 年第 11 期。⑪樊丽明:《中国公共产品市场与自愿供给分析》,上海人民出版社,2005 年,第 129 页。

责任编辑:瑜 言

On the Transformation of Rural Public Goods Supply Mode in China

Zhang Anyi

Abstract: For a long time, China's rural public goods are provided by collective organizations, and farmers obtain life security and various public welfare as members of collective organizations. However, rural collective organizations provide public goods with many limitations, and the public services required by modern rural farmers are far beyond the scope of collective organizations. In the case of increasingly strong government capacity, the supply mode of rural public goods should take the government supply as the leading and other subjects as the auxiliary. In order to realize the smooth transformation of the supply mode of rural public goods, it is necessary to carry out the coordinated reform of supporting systems to form a diversified supply pattern of rural public goods under the guidance of the government.

Key words: rural public goods; supply mode; government; collective organization