

论文摘编

我国农村公共产品供给的 政府责任思考

李继力

(中共上海市委党校,上海 200233)

改革开放以来,我国的社会经济面貌发生了翻天覆地的变化,但这种变化主要发生在城市和沿海地区,农村和内地则是另一番景象。但是,我国有着八亿多农民,“三农”状况不仅关系到国家的长治久安,也决定着经济的发展和改造的成败。农村公共产品供给的严重不足,已经是制约和阻碍我国农村经济社会发展的一大“瓶颈”。

农村经济的发展有赖于农村的公共财政、公共交通、通讯网络、农田水利主干网络、基础教育、公共安全、社会保障等公共产品供给体系的建构和完善,然而由于长期以来我国在公共产品供给上实行两套政策,即城市的公共产品基本由国家供给,而农村的公共产品相当大一部分由农民自筹资金或通过“投劳”解决,加之“城乡分治”的管理制度所形成的城乡二元经济结构,政府通过提取农业剩余积累支持工业资本积累和城市建设,而通过税收等制度内方式供给农村公共产品很少,农村公共产品的供给出现了缺失和不平衡。这表现在两个方面,一是供给主体的缺失和不足,如基础教育和医疗保健,两者都属于全国性公共产品,但是却缺少中央政府的财政支持。二是供给与需求的脱节。在目前国家财政资金紧缺的情况下,农村公共产品的供给应该放在农田水利设施、基础教育等社会性基础设施上。但是,农村税费改革旨在减轻农民负担和规范政府行为,并没有更新农村公共产品的供给制度。地方各政府部门的决策者往往根据“考核指标”、“政绩”和“利益”的需求来决定公

收稿日期:2006-01-13

作者简介:李继力,男(1977-),中共上海市委党校公共管理硕士研究生

公共产品的供给,会造成供给偏离需求的结构失衡现象,农民急需的公共产品供给不足,而农民不需要或需求较少的公共产品供给过剩的现象。

我国农村公共产品供给失衡的政府责任原因:一是政府价值取向上的非农偏好。长期以来,政府实行的是向工业、城市倾斜的战略资源配置,但这种价值取向已经不符合国家的利益,并与农村的经济社会发展背道而驰。二是政府行为上的不合理。公共产品供给中存在中央和地方层级差异和供给方式的差异,不同层级的政府提供不同范围和种类的公共产品。但是,目前各级政府的财权与事权不对称,实行分税制后,财权有向中央及省政府集中的趋势而事权却逐级下放,一些本该由中央及省政府供给的纯公共产品被下放到乡镇。三是官员行为上的自利和任期短期化。四是政府决策机制的自上而下。

在农村公共产品供给中,政府应担负起以下责任:

一是厘清政府职责,为农村的社会发展提供公平、公正的法律制度。这主要集中在“清、改、废、立”上。“清”是对我国已有的正在执行的所有涉及三农的法规进行全面清理;“改”是在清的基础上,对那些整体合理但局部对公共产品有一定阻抑作用的法规政策进行实质性修改或补充;“废”是在清、改的基础上,对严重阻碍损害农民权益的法律法规和政策予以废除;“立”是在前三者的基础上,根据农村现实的社会经济发展对农村公共产品的需求,切实制定一些公平、公正的政策法规,以达到统筹城乡发展的目的。

二是政府自身体制创新。可以借鉴国外行政管理制度的经验,从中国农村地区行政管理制度的成本—收益的比较角度出发,可以考虑撤销乡镇政府和财政,减少行政层级,将原来由乡镇政府应该执行的公共服务和公共产品的提供职能收归县级政府,公共服务职能由县级相关职能结构执行。县级辖区内的不同地区公共产品的提供,可以建立相应的委托代理关系来实现。

三是扩大参与,建立民主的表达机制,最大化地显现农民对公共产品的偏好信息。政府应该而且必须建立一种能够反映农民需求的表达机制,在尊重大多数农民意愿的基础上,应鼓励农民参与到农村公共产品决策的制定和执行过程中,形成政府和农民互动的决策模式,保证农村公共产品的有效供给。

(责任编辑:陈祥生)