

新农村公共服务供给模式研究

——以成都市为例

刁述军¹, 闫思伊¹, 王义君^{1,2}

(1. 四川农业大学, 四川成都 611130; 2. 驻马店市园林绿化工程质量监督站, 河南驻马店 463000)

摘要 为了从根本上改变农村公共服务供给现状、满足农村居民的多样化公共服务需求, 实现基本公共服务均等化, 必须改革农村基本公共服务的单中心供给模式, 构建起与后农业税时代相适应的新农村社会治理结构的“政府主导、市场引入、社会协同、农民合作”的多中心供给模式。该文分析了多中心供给模式的依据、实现路径, 并结合成都市的实践情况, 提出了进一步完善的对策建议。

关键词 新农村 农村公共服务 公共服务供给 多中心供给模式

为了从根源上减轻农民负担, 党中央和国务院从2000年开始试点减免农业税政策, 到2006年1月1日全国全面取消了农业税, 自此中国农村步入了后农业税时代。县乡政府的财力由于农业税的取消而大幅度下降, 这使得其对农村公共服务的供给能力也逐渐减弱, 而农村公共服务市场化供给、社会化供给、农民自主化供给等制度外供给方式还没有发展起来, 导致了农村公共服务供给在后农业税时代仍然严重不足^[1]。为了从根本上改变农村公共服务供给现状、满足农村居民的多样化公共服务需求, 实现基本公共服务均等化, 必须改革农村基本公共服务的单中心供给模式, 构建起与后农业税时代相适应的新农村社会治理结构相适应的“政府主导、市场引入、社会协同、农民合作”的多中心供给模式。

1 公共服务多元化供给模式的依据

1.1 “多中心治理”提供了理论依据

随着经济社会的快速发展, “事实上政府已经无法成为唯一的治理者, 它必须依靠与民众、企业、非营利部门共同治理与共同管理”。这一社会现实促使以奥斯特罗姆夫妇为核心的一批学者在公共管理领域创立了一种新的理论, 即“多中心治理”理论^[2]。

奥斯特罗姆夫妇眼中的“多中心”是强调参

与者的互动过程和能动创立治理规则、治理形态, 这种治理体制至少由3个基本要素集合: 许多形式上相互独立的自治单位; 选择按照考虑他人的方式行动; 通过合作、竞争、冲突和冲突解决程序^[3]。我国的学者王兴伦赋予了“多中心”更为通俗易懂的涵义, 认为多中心是指多个权力中心和组织机制治理公共事务, 提供公共服务, 它涉及到广泛的公共领域, 在公共治理中主要指生产的多中心和治理机制的多中心^[4]。

与传统的“单中心供给模式”相比, 多中心在公共服务供给方面表现出3个明显的优点, 即多种选择、减少搭便车行为和更合理的决策。以自主治理为基础的多中心治理之所以是有效率的, 是因为它解决了制度设计中3个相互关联的难题: 制度供给、可信承诺和相互监督。

1.2 公共服务的准公共品属性需要多元化供给

随着收入水平的提高, 人们对公共服务的需求呈现出多样性, 新农村公共服务的特性也随之发生变化。纯公共品需求量在减少, 准公共品的需求量却大量增加, 这就使得政府部门不再是唯一的供给主体, 市场、第三部门、新农村组织等都可以单独或者合作作为供给主体参与到新农村公共服务的供给中来。

1.3 转型期政府职能的转变提供了契机

党的十七大报告中明确提出建立“以人为本的服务型政府”的理念。“服务型政府”的关键就在于“服务”，这意味着政府的作用在于实现公共福利的最大化，在新农村公共服务的供给上给予更多关注。公共财政支出的结构将随之朝公共服务倾斜以满足人们日益增长的公共需要。与此同时，“服务型政府”也不再是大包大揽，而是有所为、有所不为的“有限政府”。政府作为新农村建设的主导力量，应该在“服务型政府”理念的指导下，在新农村公共服务供给中实现和其他经济、社会主体合作。这种“服务”理念为实现新农村公共服务供给主体多元化提供了契机。

2 公共服务多中心供给模式建设路径选择

2.1 理顺多中心供给主体之间的关系

在推进农村公共服务供给多中心化进程中，政府、市场、社会和农民组成了“四位一体”的供给主体体系，每个主体都存在失灵的状况和发挥自己独特作用的领域。因此，必须理顺多中心供给主体之间的关系，扬长避短，使4个主体相互协作、优势互补，实现农村基本公共服务的有效供给^[6]。就政府与市场、非政府组织和农民合作力量之间的关系而言，它们之间是一种分工与合作的关系。政府主要负责供给那些具有完全非竞争性和非排他性的纯公共服务，如农村治安、生态环境保护等。市场主要供给那些具有部分竞争性和排他性的有利可图的准公共服务，如农村职业教育、农业保险、创业支持、就业培训等。非政府组织主要提供政府“做不好”和私人部门“不愿做”的具有社会公益的服务，起到协助政府推动公众福利的作用^[7]。例如“希望工程”、“春苗行动”等非政府志愿性组织就有效地为一些落后农村提供了教育服务。农民通过合作的方式供给的主要是能使自己受益的而政府暂时又无力供给、市场不愿意供给的公共服务领域，例如居住相邻的农户之间通过共同出资建立自来水设施。值得注意的是，“农村公共服务供给的多元中心模式不是简单的分工和竞争，要根据其公共属性和政治属性要求，在强调不同主体联合的同时突出政府在公共服务中的主导地位”。在理顺多中心供给主体之间的关系中，政府应该发挥政策

引导和激励监督的“掌舵者”作用，确保公共服务供给市场化、社会化、自主化的顺利进行。

2.2 拓展多元化的资金筹集渠道

新农村公共服务供给充足与否，主要取决于供给资金是否充足。单中心供给模式的重大缺陷就是供给资金来源单一，主要依靠政府的财政投入，而多中心供给模式的优点就是拓宽了供给农村公共服务的资金筹集渠道，因而在推进新农村公共服务多中心化的进程中，必须建立与供给主体多中心化相适应的多元化的资金筹集机制。首先，要进一步完善和规范转移支付制度，畅通公共财政的投入渠道。公共财政投入的加大是增加新农村公共服务供给的有效途径，在后农业税时代，上级财政转移支付是农村基层政府的主要财源，如果转移支付制度不健全，农村基层政府就可能不按照相应的规定使用这些转移支付资金，甚至可能将原本用来供给农村公共服务资金挪用于政绩工程上去^[8]。这就要求各级政府在加大财政转移支付的投入力度的同时，加强对转移支付资金使用的监管，防止用于供给农村公共服务的资金被挪用、滥用。其次，应拓宽市场化筹资渠道。要放松对私营部门供给农村公共服务的严格管制，积极鼓励私人企业通过“民办公买”、“公办民助”等办法参与农村准公共服务的生产和提供。鉴于当前私人企业不愿意投资农村公共服务的现状，可以通过金融扶持和税收杠杆等措施进行激励，如实施对投资农村公共服务的私人企业的减免税制度，建立私人企业提供农村公共服务项目的低息、贴息贷款制度等。在争取做到让私人资本有利可图的同时，还要确保农民支付得起准公共服务的消费。再次，要拓展社会化筹资渠道。通过诸如春苗行动、春蕾行动、希望工程、母婴医疗卫生安康行动等非政府组织，积极吸引社会捐助、慈善捐款等社会资金，弥补各级政府在农村义务教育、医疗卫生、科技文化方面的资金缺口。最后，要发展自主化筹资渠道。对通过“一事一议”方式确立的村内集体公益事业建设给予一定比例配套资金资助，鼓励农户通过自筹自助加政府补贴的形式解决自身急需的公共服务需求。

2.3 健全多中心供给运行机制

多中心供给模式的运行是通过多中心供给主体在竞争机制中充分竞争，在尊重农民公共需求充分表达的基础上，通过激励和监管机制鼓励和规范私

营资本、社会资本、个人资本参与农村公共服务供给。健全和完善竞争机制、决策机制、激励和监管机制,推进农村基本公共服务供给多中心化。

第一,建立多中心主体的竞争机制。戴维·奥斯本和特德·盖布勒指出,公共服务供给的“问题不在于公营对私营,而在于竞争对垄断”。因此,提高中国农村公共服务供给效率,实现农村公共服务有效供给的关键在于建立多中心供给主体的竞争机制。多中心供给主体在农村公共服务上的激烈竞争,不仅能够打破农村公共服务供给上的政府垄断局面,而且可以降低公共服务供给成本,获得比在政府单中心供给模式下更高的效率和效益。

第二,鼓励农民参与,并表达需求,建立以农民公共需求为导向的农村公共服务决策机制。农民是农村公共服务的享用者和消费者,因此农村公共服务的供给必须要以农民公共需求为导向。然而,中国当前实行的“自上而下”的农村公共服务供给决策机制却忽略了农民的需求表达和参与,造成了农村公共产品供给短缺和供给过剩并存的现象。为了实现农村公共服务的有效供给,避免政府在农村公共服务供给上的“政绩工程”和“形象工程”,就需要建立切实有效的农民需求表达机制,建立“自下而上”的以农民公共需求为导向的农村公共服务决策机制,鼓励农民参与到决策制定与执行过程中来。

第三,建立与完善农村公共服务供给激励和监管机制。在建立和完善农村公共服务供给激励机制上,一方面要将农村公共服务供给情况纳入到基层干部绩效考核中来,改变以往过度将招商引资和经济发展作为干部考核和升迁依据的做法,引导乡镇政府及其领导干部将工作重心转移到农村公共服务供给上来,从而改善单中心供给模式下乡镇政府及其领导干部不重视农村公共服务供给的现状;另一方面要通过税收减免、贷款贴息等手段激励私营部门、非政府组织参与农村公共服务供给,以满足农民多样化的公共需求。在建立和完善农村公共服务供给监管机制上,要建立私营部门、非政府组织和农民对政府供给的监督机制,又要建立政府对农村公共服务市场化、社会化、自主化供给主体的监管机制,从而确保多中心供给模式的健康有效运行。

3 成都市新农村公共服务多元化供给实践

纵观成都市新农村公共服务供给,现在基本上已经形成以政府为主导,集合社会闲散,慈善资源和新农村集体经济资源共同融资供给新农村公共服务的格局,供给的方式也由以往单一的政府“单中心”供给,变成现在政府为主导,市场、第三部门和新农村组织复合组成的“多中心”供给^[9]。

3.1 温江区柳城街办的“四轮驱动”模式

柳城街道位于温江区的中心城区,辖15个新农村社区,居民28万人,其中11个新农村社区是农民集中居住区。温江区柳城街办不断探索“小政府、大社会”政府职能转变的新路子,在加强新农村社区管理创新中逐步形成了“四轮驱动”模式。在该模式的作用下,柳城街道办永宁路新农村社区建立了社会公共服务阳光互助站。作为社会公共服务阳光互助站的两大法宝,资金库通过多种渠道筹集到了资金,而资源库利用了一切可以利用的人力和物力资源为社区服务。两者相互配合,使辖区内的每个单位及个人都能享受到互助服务,真正实现了互助互惠,构建了“新农村社区一家亲”的新格局。

3.2 四川邛崃市前进镇依托建设项目配套公共服务

邛崃市前进镇全镇幅员面积32.5km²,耕地1514.6hm²,总户数7024户,总人口达2.5713万人。邛崃市前进镇根据新农村公共服务相关文件精神和地方实际情况发动当地企业和居民为新农村的公共服务融资募捐,将社会的闲置、慈善资源引入新农村公共服务事业,在进出公共设施方面的投入大受当地民众的肯定。前进镇2010年全年前进镇在集镇新区用于基础公共设施建设的达320多万元人民币。同时,按照新农村公共服务和社会管理“1+13”的标准对凤凰新农村进行了全面配套,实施了双江、骑江村“1+2”农民篮球场健身工程。

3.3 成都市双流县黄甲镇将市场竞争机制引入公共服务

成都市黄甲镇地处桐城西部的牧马山腹地,距市中心10km,幅员面积32.08km²,耕地面积1557.8hm²。双流县黄甲镇创新性地将市场竞争机制引入新农村公共服务,在融资方面成效显著。通过让渡一部分土地使用权给当地企业和居民,弥补

新农村公共服务和管理的一部分资金缺口。在新农村的公共服务供给和管理方面,能外包的新农村公共服务尽量通过竞标方式招标,减少新农村公共服务供给和管理成本,从而减轻公共服务专项资金不足的压力。

3.4 都江堰市天马镇灾后政策确保公共服务供给

四川省成都市都江堰市天马镇位于市区东南的柏条河中游,东西最大横距9.2km,南北最大纵距8.5km,幅员面积37.9km²,耕地面积2316.5hm²。总人口3.2818万人,其中农业人口2.9903万人;非农业人口2915人。都江堰市天马镇充分利用“灾后重建”国家土地资源部出台的“农村集体建设用地减少和城镇建设用地增加相挂钩”政策为新农村建设和公共服务供给融资,很大程度上缓解了新农村公共服务的供给和灾后重建融资难的形势。

4 完善新农村公共服务供给实践的思考

4.1 增大新农村公共服务能力及范围

新农村社区作为基层政府的延伸,其行政色彩依旧浓重,在新农村社区的公共服务供给中,过多介入,但其财政能力十分有限,往往造成心有余而力不足的局面。不利于提高整个新农村公共服务的供给绩效。不断提高新农村公共服务的供给水平,新农村现行提供的公共服务项目仍然有限,特别是针对流动人口的公共服务明显不足,要用不断提高的新农村公共服务水平来满足新农村居民的需要,促进新农村的全面发展。

4.2 加强财政对基层新农村公共服务的转移力度

完善公共财政体制是提高基层政府公共服务供给能力的重要途径和根本保障。逐步优化公共支出结构,确立公共服务支出的重点领域,加大对基层新农村公共服务的转移力度,确保新农村有充足的

财力完成公共服务供给。据世界银行的统计数据显现,目前,高收入国家最大的财政支出项目是社会性公共服务支出,其平均比例超过总财政支出60%以上。发达国家新农村公共服务和管理的经费一半以上来自各级政府预算支出。

4.3 支持第三部门的发展

伴随着我国市场经济的发展,第三部门逐步崛起。在当前城市中,各种行业协会和志愿者组织等第三部门大量涌现,它们弥补了政府和市场在公共服务供给方面的缺陷,极大地满足了新农村居民的多样化需求,并在很大程度上减轻了政府公共服务供给压力。第三部门的发展是新农村公共服务供给模式多元化的一个有力支点。同时,广大非政府组织和非盈利组织的发展也有利于新农村低成本运行,真正实现居民自我管理^[10]。

4.4 实现新农村公共服务供给适度市场化

新农村公共服务供给的市场化是一个老生常谈的话题。在调研的乡镇发现新农村公共服务的市场化普遍不高,依靠单一的政府不是公共服务供给的有效解困之道;另一方面,政府继续“垄断”公共服务的供给既不明智又不现实,有必要将提供公共服务的权限与责任适度地转移给市场,从而引入竞争与合作机制,形成一种政府主导的多供给主体格局,实现新农村公共服务的多元化供给模式。

4.5 制定公共服务国家标准和供给绩效评价体系

当前我国的公共服务体系建设面临的一个重要问题就是公共服务标准不统一、不规范。这就导致公共服务供给缺乏参照依据。因此,十分有必要制定一个国家层面的、动态的、统一的供给标准,建立起一个基本参照系,为全国各类公共服务供给提供依据。公共服务绩效评估体系是公共服务体系建设的重要组成部分。目前我国公共服务绩效评估体系尚处于探索起步阶段,距离系统的、科学的和全面的评估体系要求还存在不少差距。

参考文献

- [1] 张成福. 公共行政的管理主义: 反思与批判. 中国人民大学学报, 2001, (1)
- [2] Mc Ginnis, Vincent Ostrom, 李梅. 民主变革: 从为民主而奋斗走向自治治理(上). 北京行政学院学报, 2001, (3)
- [3] Mc Ginnis, Vincent Ostrom, 李梅. 民主变革: 从为民主而奋斗走向自治治理(下). 北京行政学院学报, 2001, (4)
- [4] 王兴伦. 多中心治理: 一种新的公共管理理论. 江苏行政学院学报, 2000, (1)
- [5] 俞可平. 论政府创新的若干基本问题. 文史哲, 2005, (4)
- [6] 王金国. 农村公共品供给主体的博弈研究——基于行为差异视角. 农村经济, 2012, (6)
- [7] 刘雪妮, 蔡岩兵. 建构“多中心”农村饮用水供给的长效机制. 生态经济, 2012, (2)

- [8] 马万, 李其云. 公共品多元供给视角下的财政分权: 一个新的分析框架. 当代经济, 2012, (6)
- [9] 张茜. 城乡统筹背景下村级农村公共品供给机制研究. 四川大学硕士论文, 2011
- [10] 王奎泉, 范诗强. 农村区域性公共品有效供给的新视角——基于浙江村级公共品供给的调研. 财经论丛, 2011, (4)

RESEARCH ON NEW RURAL PUBLIC SERVICE SUPPLY MODE

-A CASE STUDY ON CHENGDU

Diao Shujun¹, Yan Siyi¹, Wang Yijun^{1, 2}

(1. Sichuan Agricultural University, Chengdu 611130; 2. Zhumadian Garden Project Quality Surveillance Station, Zhumadia 463000)

Abstract To fundamentally change the present situation of the rural public service, meet the diverse needs of public service of the rural residents, and realize the equal basic public services, it needed to reform rural basic public service supply mode, set up the multi-center supply mode, that is, the government leading, market introduction, social coordination, farmer cooperative. This paper analyzed the evidence of the multi-center supply mode, implementation path, and put forward the countermeasures on perfecting the supply mode combining with the practical situation of Chengdu.

Keywords new countryside; rural public service; public service supply; multi-center supply mode

农产品市场分析与预测专业期刊

《农业展望》征订启事

《农业展望》是经国家新闻出版总署批准,由中华人民共和国农业部主管、农业部市场与经济信息司指导、中国农业科学院农业信息研究所主办的综合性农业科技类刊物。2005年8月创刊,面向国内外公开发行,设有“导读”、“产品预测”、“农业经济展望”、“农业生产展望”、“农业科技展望”、“农业贸易展望”、“农业消费展望”和“数据信息”八大主要栏目。

本刊着重于对主要农产品生产、供需、价格、进出口的分品种分析与预测,密切关注当前农业经济发展进程中一些重大的关键性或热点、焦点问题,重点报道对农业经济形势、农业科技与农业、农产品贸易的分析和展望,既强调对农业经济领域的短期分析,也侧重于对农业政策、产业发展、农业贸易、农产品供需和粮食安全等的长期展望,并且每期都以一定篇幅刊载国内外主要农产品数据信息。诚望通过七大板块的内容,为您了解市场动态、掌握发展趋势、把握致胜机遇助一臂之力。

《农业展望》是政府机关、研究机构、农业企业、金融单位、期货市场、进出口商等开展经济分析、市场预测、投资判断、生产决策的可靠参考资料。欢迎大家踊跃投稿和订阅《农业展望》杂志,欢迎来电来函洽谈广告业务。

本刊为月刊,每册定价15.00元,全年定价180.00元。中国标准连续出版物号:CN11-5343/S;国际标准刊号:ISSN 1673-3908。广告许可证:京海工商广字第0095号。全国各地邮局均可订阅,邮发代号:80-283。

地址:北京市海淀区中关村南大街12号《农业展望》编辑部

邮编:100081

电话:(010)82109913

E-mail: nyzw@caas.cn nyzwcaas@sina.com

欢迎大家踊跃投稿和订阅《农业展望》杂志 欢迎刊登广告