

从“供给驱动”到“需求引导”：农村社区公共产品供给转型论

徐立成¹, 何乐平², 冷忠晓¹

(1.中国人民大学农业与农村发展学院 北京 100872; 2.中国科学院大学管理学院 北京 100190)

摘要:当前政府主导的农村社区公共产品“供给驱动”模式存在诸多缺陷,包括资金约束导致供给总量不足;自上而下的决策方式诱致供需脱节;政府一次性“资金输入”导致日常维护不力。混合型供给的“需求引导”模式将社会力量、市场机制和政府行政动员密切结合,将决策权赋予村民以及相关的民间组织,在市场原则激励和引导下,以政府的行政动员作为辅助,促进农村社区公共产品的有效供给。代表两种供给模式的贵州Q村、山东B村的村级道路建设效果案例比较表明,农村社区公共产品供给不可能依靠“供给驱动”模式下的单一供给主体实现,可行的选择是建构政府、市场、社会力量多方参与的“需求引导”模式。由“供给驱动”向“需求引导”模式转型须打破政府垄断供给局面,引入市场机制,推进民主决策。

关键词:农村社区;公共物品;供给模式;供给驱动;需求引导;村级道路

中图分类号:F323.3

文献标志码:A

文章编号:1009-2013(2015)04-0075-07

From “Supply driven” to “Demand leading”: Transformation in the supply mode of public goods in rural communities

XU Li-cheng¹, HE Le-ping², LENG Zhong-xiao¹

(1.School of Agricultural Economics and Rural Development, Renmin University of China, Beijing 100872,China;

2. School of Management, University of Chinese Academy of Sciences, Beijing 100190, China)

Abstract: Currently in China, the “supply driven” mode, which dominates the supply of public goods in rural communities, has led to a series of problems, including lack of supply in general, unmatched supply and demand, and inefficient maintenance. Thus, mode innovation in the supply of rural public goods is an urgent necessity. Contrary to the “supply driven” mode, the “demand leading” mode features an efficient combination of social organization, market force and the government. The re-endowment of decision right to villagers and other social organizations, incentives from the market mechanism, as well as the mobilization ability of the government, will help promote the efficiency of the supply of rural public goods. Based on the field survey in two villages in Guizhou and Shandong, this paper investigates different modes of rural road construction, which proves the failure of government dominance in the supply of rural goods, or the “supply driven” mode. By introducing market force and social organizations, it is essential to establish a cooperative mechanism. To push forward the transformation from “supply driven” to “demand leading” in the supply of public goods in rural communities in China, the key points are to get rid of the current overdependence on government power, to introduce market mechanisms and to promote democracy in the process of decision-making.

Keywords: rural community; public goods; supply mode; supply driven; demand leading; rural road

农村社区公共产品,是指在村级地域范围内私人不愿提供的、具有排他性和非竞争性的社会产品^[1]。促进农村社区公共产品有效供给,解决农村“五

难”问题,将有效缓解城乡之间发展的严重不平衡,改善农民生产条件,提高农民生活质量。关于农村社区公共产品应由谁提供、如何提供的问题,学界一直存在争论。

一种观点认为:农村社区公共产品的收益局限于某个地区之内,由地区政府提供农村社区公共产品,可以最大程度地满足所管辖地区居民的偏好与

收稿日期:2015-07-12

基金项目:中国人民大学农业与农村发展学院2015年度科研创新计划资助项目(15B09)

作者简介:徐立成(1992—),男,江苏泰州人,硕博连读研究生,主要研究方向为农村公共事务治理。

需求,提供与本地经济发展和居民生活密切相关的公共物品;同时,将公共物品供给的市场范围缩小至较小的集体内,也在一定程度上降低大集体中的“搭便车”行为^[2]。另一观点认为,应通过市场化的办法来供给农村社区公共产品,理由在于:农户群体的分化及农户对农村社区公共产品需求的分化,农民收入的增加及其扩展效应、市场经济体制下获利渠道的合法化以及集体(公社)提供模式的彻底破产,都为农村社区公共产品的市场化供给提供了基础^[3-4]。还有一种观点认为,应以村民和民间组织为主导供给农村社区公共产品。李呈豪、蔡秀云提出应借鉴蒂伯特的“用脚投票”^②模式,打破政府垄断供给和消费者被迫接受的瓶颈,建立农村社区公共产品“中间人”制度,同时引入不同供给主体,通过相互竞争来实现供需均衡,为农村社区公共产品的供给提供新的思路^[5]。李昌平认为应主要通过发育民间组织来提供农村社区公共产品,这种意见的代表性说法是“国权退,民权进”^[6]。乡村社会依托协商一致达成的意见,通过自主决策,来解决农村社区公共产品的供给。其实,早在2002年,湖北省荆门市官垌镇的农民就开始了这方面的探索,通过“划片承包”的办法,推动农田水利的有效供给^[7]。

作为重要的农村社区公共产品,村级道路在农村经济发展和农民生活中有着重要作用。当前村级道路建设存在一些新问题。如道路建设资金已经下拨,建设规划也已公布,但因原材料和劳动力没到位,工程迟迟未能启动。再如已建成的村道,由于村外的大型货车超载通行,造成路面损毁,但道路维护未能及时跟上,严重影响了村民的正常生产生活。因此,寻找有效的村级道路供给模式就显得至关重要,它不仅关系到政策专项资金能否得到有效利用,更关系到村民日常生产生活质量。为此,笔者以农村道路建设为例,提出一种“需求引导”式的农村社区公共产品供给模式,试图将供给的决策权赋予作为公共物品消费者的村民和民间组织,以提高农村社区公共产品供给效率和质量。

一、政府主导的“供给驱动”模式及缺陷

农业的自然风险与市场风险,以家庭为基本生

产单位的分散经营决定了农户对农村公共产品有着较强的依赖性,也要求政府提供多种公共产品与服务^[8]。贺雪峰、罗兴佐认为公共产品供给应借助于以强制力为依托的政府性权力,通过税收来筹集公共物品供给所需要的资金,通过政府(包括代议机构)来决策如何供给、供给多少公共物品^[9]。政府主导的“供给驱动”模式,其供给资金绝大部分直接或者间接依赖于上级政府的拨款,较少有私人或社会团体筹集、捐助,参与到农村社区公共产品的供给^[10]。政府主导的供给模式,意味着政府是以管理者的身份控制合作情境中的众多变量(包括规则、信息、边界等),可以减少“原子化”个体协作的成本,避免集体行动困境带来的麻烦,保证了供给决策的高效率。当前,政府主导的“供给驱动”模式非常普遍。尤其在经济较为落后、村集体经济发育不足的乡村,这一模式也就成为必然选择。然而,当下中国乡村的公共物品供给实践表明,这一模式存在以下明显缺陷:

(1) 资金约束导致供给总量不足。首先,资金供给绝对值的约束。在政府主导的供给模式下,资金来源以国家和地方财政为主,虽然国家财政资金对于“三农”建设的投入逐年增加,但分摊到全国各个省(区、市)和每一项农村基础设施建设,实际可用的资金就非常有限,加之全国不同地区经济发展水平各异,最终很可能导致欠发达地区的农村社区公共产品供给总量严重不足,供给质量低下。其次,地方财政资金分配和使用过程中的相对约束。基层政府在政治目标和经济利益最大化的激励下,往往投资于一些见效快的短期公共项目,而不愿提供一些见效慢但具有重要民生价值的公共物品,从而限制了农村社区公共物品的供给总量。

(2) 自上而下的决策方式诱致供需脱节。由于供给主要依靠国家强制力自上而下推动,供给与需求脱节的问题时有发生。农村社区公共产品的供需脱节主要表现为两个方面:一是未能优先提供农村居民所迫切需要的公共产品。地方行政机构决策者出于政绩和升迁等方面的考虑,可能将有限的资源优先投入于一些需求并不迫切的公共产品供给(例如农村社区的电子阅览室建设),而忽略了农村居民对公共产品的真正需求(例如农村教育、医

疗和道路建设),造成产品供给在结构上的失衡和供给资源的严重浪费。二是未能满足农村居民对某种公共产品的某些特定需求。即便政府供给的公共物品确为农村居民所急需,由于农村社区公共产品的供给多由政府自上而下进行决策,供给的结果也未必能完全满足农村居民的需求。仍以村级道路为例,可能政府为某村修建了一条沥青路,并认为其为村民提供了较高质量的公共产品。但村民却觉得沥青路建设周期长,维护成本高,建设过程中散发的气体有害身体健康等,反而更偏好水泥路。这种供需脱节,正是自上而下的供给模式所导致的。

(3) 政府一次性“资金输入”导致日常维护不力。国家财政提供的建设资金往往是一次性拨付使用,后期一旦资金不足,便会出现维护不力、公共设施损毁严重等问题。就村级道路建设而言,这主要体现在重建设轻养护。养护除了包括日常的路面保洁之外,还需要定期针对道路病害(例如路面开裂)进行小修保养,每年进行这种小修,有利于延长道路使用寿命,但一般到八年还是需要大修一次。然而,国家提供的资金是道路建设专项资金,对于道路维修保养以及相关人员的工资发放,均未提供任何补贴。农村道路建设资金又必须专款专用,不能挪作他用,因此养护资金只能全部依靠县、乡(镇)财政筹集,这会让大部分基层政府,特别是财力有限的基层政府感到吃力。由此,以村级道路为代表的农村社区公共产品常常陷入无人维护的困境。

二、“需求引导”供给模式的内涵与特征

传统观点认为,公共物品要么由政府供给,要么由市场提供。事实上,在市场和政府之外还存在“第三条道路”,即资源使用者在相互信任的基础上通过设计持续性的合作机制,以达到自治治理的目的^[11]。党国英、姚洋^[12, 13]认为以政府为单一供给主体、以权力运作方式向社会生产和提供公共物品为特征的现行单一供给模式是农村社区公共产品供给困境的主要原因。蔡晶晶提出科层建构、交易建构和社会建构三种合作建构的制度途径,强调必须将科层控制、市场交易和社会资本有机结合^[14]。在农村社区公共产品供给的全过程中,政府、市场以及社会力量三者合作是最佳模式,有利于实现风

险与成本的分担,降低交易成本,在农村社区这一小规模内达成集体行动,促进农村社区公共产品的有效供给。

笔者借鉴金融研究中的“需求跟进”概念,运用“类比—移植法”,在农村社区公共产品供给领域提出“需求引导”的概念,并将其定义为基于村民民主决策的农村社区公共产品的供给模式,不仅包括提供或建设环节,也涵盖常被忽略的养护环节。这一模式从政府的外部力量(行政动员)、市场合作(经济激励)、行为人之间的软约束(人际信任)三方面入手,在市场原则为激励和引导下,以必要的政府行政动员为辅助,依靠以血缘或地缘为纽带村庄的社会资本和其他社会力量,促进多方合作,基于农村社区公共产品消费者的需求共同参与到农村社区公共产品的供给。这种混合型供给的“需求引导”模式有助于打破政府对农村社区公共产品的垄断供给,将供给的决策权重新赋予作为消费者的村民(以及农村内部的民间组织),以村民和农村内部的民间组织为供给决策的主体,并辅之以政府的动员力量和市场激励机制,从而达到有效制止“搭便车”行为、提高公共物品的供给和利用效率的目的。混合型“需求引导”模式典型特征有三:

(1) 社会力量主导。其中,社会力量在农村社区公共产品的供给决策中应发挥主导作用。这里的社会力量,包含广义和狭义两个层面。从广义角度来说,社会力量可理解为由社会规范与社会网络所组成,充分利用中国乡村熟人社会的特质,通过互惠、信任、规范等激励与约束形式,提高公共产品供给和利用效率。从狭义角度来说,社会力量可以理解为村民和民间组织。

一方面,就农村社区公共产品的建设与维护环节而言,农村内部的民间组织,特别是村委会,应充当联系政府与村民的“中间人”,并在供给过程中发挥重要的组织、协调作用。村委会可以通过“一事一议”等制度,保证居民的知情权与参与权,通过宣传栏、村民会议等方式让村民表达意愿,使村民在公共产品的供给决策过程中具有主动性;并将实施项目从成本到项目实施效果各方面的信息公开,便于村民监督。在此基础上,部分农村社区公共产品建设项目,如农田水利灌溉、农村文化馆建

设等,难以完全依靠农村内部的力量进行项目规划、建设与维护,政府的资金、技术的辅助性支持将给予农村社区公共产品供给巨大的帮助。

另一方面,民间非政府组织可以为农村社区公共产品的发展提供资金、技术、人力资源等方面的支持,在一定程度上促进农村社区公共产品的有效供给。农村税费改革后,形成了事实上的乡村道路养护管理责任主体缺失的情况。村级道路和农村公路的养护是一项长期性、连续性的工作,要实行长期有效的管理,必须建立一支强有力的养护工队伍,落实日常养护人员,明确责任,确保有路必养^[15]。这里的养护人员,应来源于村级道路和农村公路建设的受益者,即与道路建设相关各村的村民。

(2) 市场激励机制。前文提到,对于地方性公共物品而言,单一的政府供给模式可能带来供给总量不足、供需脱节和维护不力等问题。因此,应鼓励企业、私人与非政府组织积极参与到农村公共物品的供给中来,将公共物品供给建立在市场机制、社会参与和政府自身变革的基础之上。

政府可以将一部分公共物品或服务通过合同外包的方式让政府以外的主体来承担,政府在公共服务提供过程中只负责监督合同的履行,并补贴一部分工程款的支付。县乡政府可以通过签订合同的方式将村容治理、农田水利设施、农村信息服务体系、乡村道路等公共物品或服务外包给其他社会主体,验收时按物品质量的好坏进行付费^[16]。通过这种方式,一方面可以降低农村社区公共产品供给的交易成本,另一方面也能有效发挥激励机制,提高供给质量。

当然,如果对于部分农村社区公共产品的供给,政府选择了合同外包的形式,仍应在充分考虑村民需求的基础上进行建设。可借鉴施行李呈豪、蔡秀云提出的农村社区公共产品“中间人”制度^[5],确保项目外包之后新的农村社区公共产品供给主体充分了解村民的需求,以便开展建设工作。对其自身而言,也能保证公共产品供给的有效性,并在通过验收后获得符合市场规律的合理报酬。

(3) 政府的辅助作用。即便完成了合同外包,政府在农村社区公共产品的供给过程中也并非无事可做。首先,农村社区公共产品的提供往往需要

大量的劳动力;其次,在农村社区公共产品建成投入使用后,其养护也需要一支常规化的队伍。这两个阶段所需的劳动力最好就来自农村社区公共产品供给所惠及的村庄。出于减轻农民负担和城乡统筹发展的考虑,在“需求引导”模式下,农村社区公共产品的供给并未要求作为受益者的村民出资。因此,理论上说,作为受益者的村民有义务为建设工作付出必要的劳动,这时一方面需要发挥政府的行政动员能力,一方面也需要调动村委会干部等“中间人”的积极性。当然,政府或村委会可以根据财力等方面的实际情况,为参与建设与养护工作的村民提供补贴,也可以充分利用农村社会的信任和人关系软约束,为村民的积极参与提供经济和社会关系两方面的激励。

三、两种供给模式及效果的案例比较

2015年1月,笔者所在课题组主要采用案例研究的方法,对贵州和山东乡村道路建设情况进行田野调查。现将贵州B村和山东Q村道路建设的两个典型案例进行对比分析。

1. 贵州Q村案例:“供给驱动”模式

Q村所在镇近年来有两个关于村级道路建设的重点项目:其一为2013年的“两硬化”项目,其二为2014年的“通村路”项目。“两硬化”指的是农户连接道路硬化和院坝硬化,以农村家庭为单位,由镇政府出物资、村民出力完成;“通村路”则主要由县交通局确定指标,镇政府协助,村级发包,施工队承包完整道路硬化工作。两者区别在于“两硬化”是以户为单位,“通村路”以村为单位。

据村支书介绍,Q村的村道建设基本遵循民主决策原则。2013年镇政府下发“两硬化”项目文件。Q村村委接到消息后便在村中召开大会告知村民,询问村民是否愿意出力修路,村民欣然同意。不过,在对村民的走访调查中,许多村民却表示对村里开大会一事并不知情。参会村民同意出力修路后,因镇政府催着上报道路建设完工时间,村委会并未征求村民意见,就直接确定预计完工时间并上报给镇政府。随后镇政府将水泥票和砂票发给村委会,村委会依票提取物资。除了物资票外镇政府还另外补贴了运输费用,但许多村民表示毫不知情。

项目实施时适逢雨季, Q村的泥土路在雨水冲刷下泥泞不堪, 甚至不时发生滑坡、泥石流。遇到这种情况物资车只能滞留在路上, 或是原路返回。村里的物资发放以村民小组为单位进行, 由于各组路况不一、距离不等, 物资发放工作相当混乱, 有的组有泥无砂, 有的组有砂无泥。项目启动时, 镇政府承诺每户发放2吨水泥, 最后由于天气状况、运输状况及其他原因, 原本承诺每户2吨水泥“缩水”为每户13袋水泥(每袋50千克)。尽管如此, 据村委会统计, 仍有250吨水泥没有到位, 砂子也未完全到位。最终越是路况糟糕的村民小组, 就越难以得到物资, 村道建设也就更难启动或者推进。

Q村村委最初在决定项目完工时间时, 并没有考虑天气因素, 实际项目执行进度远远滞后于预期。在预计完工日期前, 连村道建设所需的物资都未完全到位, “两硬化”项目就此烂尾。2014年Q村又没能争取到交通局的“通村路”指标, 该村的道路建设因此陷入停滞状态。

2. 山东B村案例: “需求引导”模式

2013年3月5日, 为方便村民生产生活, 根据大多数村民“要尽快解决出行难问题”的意愿, B村拟对村内所有道路进行硬化。经测量, 主路全长约3000米, 工程造价100万元左右。村委会首先自筹15万元道路建设资金, 后又向上级政府争取了部分资金, 但仍有较大缺口。于是, 村委会向全体党员、干部群众、外出乡贤、私营企业老板、社会各界有识之士发出了捐资修路的倡议。

在倡议书中, 村委会郑重承诺: 严格掌握政策, 宣传发动, 本着党员干部带头、捐款自愿的原则, 成立工作小组, 负责修路的指挥协调, 坚持专款专用、接受群众监督, 力求把好事办好。倡议书发布后, 得到了村民和乡贤的大力支持, 大部分村民捐款金额达到或超过1000元, 困难户也都捐款200~800元。最终实际捐款人数达630人, 捐款金额达80万元。在这一过程中, 乡镇政府的动员力量和村委会的协调作用不容忽视。由于筹资数额超过预期工程造价, 村委会根据村民的意愿, 提高道路硬化

标准, 并对部分支路进行硬化, 实际硬化道路约6000米。除此之外, 还兴建3个配备健身器材的文体广场, 成立村保洁队, 彻底改变了脏乱差现象。2013年12月, B村道路硬化工程基本完工, 得到上级政府和村民的广泛认可。由于在道路建设和村容村貌方面表现突出, B村被授予县级“美丽乡村”的称号。

值得一提的是, 该村道路建设从规划到建设再到维护的整个过程中, 村委会一直坚持“一事一议”原则, 召开村民大会, 由村民民主表决后作出决策。考虑到部分未能到会的村民, 决策结果在村头公示栏中及时进行公示。道路建设工程发包给了具备资质的专业施工队, 道路建设很好地执行了规划, 硬化后的村道最终如期交付使用。工程全部完成后, 村委会立即组织村民和专业人员验收。验收合格后村委会在村民代表的见证下, 将工程款和劳务费交付施工队。此后, 由村保洁队负责道路日常维护。由于道路硬化标准较高, 道路建成后的一年多时间里未发生任何问题。在笔者走访中, 村民也确证了这一点。在道路建设过程中, 除了自愿捐款之外, 村民还为修路提供力所能及的支持, 如为外来施工队提供免费住宿。不难看出, 基于村民意愿的多方共同参与是B村道路建设取得成功的关键。

总结起来, 贵州Q村和山东B村在道路建设过程中存在许多区别(表1)。

首先, 贵州Q村的案例是政府主导模式或“供给驱动”模式的典型代表。由于资金来源单一, 决策民主程度较低, 加上天气等外部因素的影响, 最后的村级道路建设情况非常不理想, 村民需求未能得到满足, 村民总体满意度很低。事实上, 这一案例也能说明单纯依靠民间组织或社会力量并不现实。在对村委会履职不力反映无果后, 村民曾尝试自行修路, 但道路的建设质量很糟糕, 最后依然没能满足自己的需求。社会建构下的这种纯内部化供给模式可能在某些特定地区(例如湖北荆门)取得成功, 但不具有普适性。

表1 两种供给模式及其效果的案例对比

	贵州 Q 村“供给驱动”模式	山东 B 村“需求引导”模式
建设方式	镇政府提供修路材料, 村民自己组织修建	发包给具备资质的专业施工队修建
道路质量	鲜有硬化路面, 通路政策未成功实施, 路况很差	全村道路基本硬化且路面质量很好
决策机制	举行村民大会商讨修路方案, 但很多细节问题没讨论, 如项目预期完工时间设定、天气因素等	“一事一议”, 修路所涉及的大小事务均召开村民大会由村民表决, 民主决策; 决策结果公示, 供未参会村民查看
村民决策机制感知	多数村民反映, 村委会只是公布决策结果, 未征求村民意见; 怀疑村干部贪腐	民主决策, 村头有信息发布的公告栏, 仅少数未到会村民质疑其可信度
资金来源	县政府拨款	政府拨款、村委会筹措、村民和乡贤自愿捐资
村民对资金来源态度	愿意出力但不愿出钱, 认定资金应该由使用道路最多的煤炭公司支付	既愿意出力也愿意出钱, 虽然出资金额各不相同
村民的行动	认为村委会履职不力, 向上反映无果后村民自己出力修路, 但自己修的路质量较差	积极配合修路计划, 并主动为修路工人提供免费住宿
村民满意度	总体满意度很低, 不仅出行不便, 路面扬尘还会影响身体健康	总体满意度较高, 出行方便
供需耦合度	因民主决策程度不高, 供需严重脱节	供需耦合度较高

资料来源: 根据贵州、山东两地的访谈调查结果整理。

其次, 山东 B 村在道路建设方面的成功有赖于“需求引导”模式下的混合型供给模式。应当看到, 与贵州 Q 村相比, 山东 B 村的道路建设发包给了具备资质的专业施工队, 这在很大程度上保证了道路建设的质量。建设完成后, 村保洁队为路面的日常养护付出了辛勤的劳动。同时, 村委会的统筹协调、乡镇政府和村民的大力支持, 不仅解决了村道建设面临的资金缺口问题, 还为施工队提供了良好的后勤保障和和谐的施工环境。这对于村级道路建设的高质量和高效率同样至关重要。

贵州和山东这两个案例村的对比调查分析表明: 在中国的语境下, 村级道路建设, 或者更广义上的农村社区公共产品供给, 是一项复杂的工程, 不可能依靠“供给驱动”模式下单一的供给主体实现, 亟待建立起“需求引导”模式下政府、市场、社会力量多方参与的合作供给。

四、由“供给驱动”向“需求引导”转型的建议

与“供给驱动”这种单一的政府供给模式不同, “需求引导”将农村社区公共产品的决策权重新赋予作为消费者和受益者的村民, 并且引入市场机制和社会力量, 通过建立一种混合型供给模式, 充分发挥村民和民间组织的积极性(村民和农村内部民间组织参与决策, 并动员外部民间组织参与建设和维护), 促进农村社区公共产品供给效率和质量的提高。鉴于当前“供给驱动”模式的普遍性, 农村社区公共产品的供给方式由“供给驱动”向“需求引导”的转型不可能在一夜间完成, 需要一个长期的

过程, 至少需要在以下两方面做好准备工作。

(1) 打破政府的垄断供给局面, 引入市场机制。在当前, 农村社区公共产品供给以“供给驱动”模式为主导的客观情况下, 应首先尝试将市场机制引入农村社区公共产品的供给中。之后, 可以逐渐尝试将生态环境建设等纯公共物品之外的农村社区公共产品(例如村级道路、村容整治、农田水利建设等)的供给通过合同外包的形式交由市场主体承担, 以相对较低的交易成本, 提高农村社区公共产品的供给效率。

(2) 改变村民被迫接受的局面, 增强决策的民主性。首先, 在农村内部, 村委会应向村民宣传农村社区公共产品供给的作用, 并严格落实“一事一议”的制度, 保证村民的参与权和知情权, 使其真正参与到农村社区公共产品的供给决策中。其次, 充分发挥社会力量的作用, 尝试将那些对农村社区公共产品(例如村级道路)的供给有特殊需要的团体或个人纳入供给体系, 建构真正扎根于农村、体系化、规范化的农村社区公共产品合作供给模式。

总之, 政府主导的农村社区公共产品供给模式需要转型, 但笔者既不认同“国权退, 民权进”的纯内部化供给模式, 也不支持完全的市场化供给模式。政府、市场与村民和民间组织应密切结合, 将农村社区公共产品的决策权重新赋予作为消费者的村民以及农村内部的民间组织, 在市场原则的激励和引导下, 以政府的行政动员作为辅助, 依靠以血缘或地缘为纽带村庄的社会资本和其他社会力量, 促进农村社区公共产品的有效供给。

致谢:

本文第一作者在2015中国社会学年会“农村公共事务治理”分论坛汇报本文,得到了王晓毅研究员和罗兴佐教授的宝贵批评意见,特此致谢。中国人民大学农业与农村发展学院的江璐、李彩英、朱振环三位同学参与了本文在贵州和山东的田野调查,一并致谢。但是,文责自负。

注释:

- ① 行路难、饮水难、上学难、浇地难、就医难,这“五难”问题在广大农村地区普遍存在,是制约农村社会和经济发展的瓶颈。
- ② 用脚投票(voting with their feet):最早由美国经济学家蒂伯特(Charles Tiebout)提出,指在人口流动不受限制、存在大量辖区政府、各辖区政府税收体制相同、辖区间无利益外溢、信息完备等假设条件下,由于各辖区政府提供的公共产品和税负组合不尽相同,各地居民可以根据各地方政府提供的公共产品和税负的组合作自由选择那些最能满足自己偏好的地方定居。居民们可以从不能满足其偏好的地区迁出,而迁入可以满足其偏好的地区居住。
- ③ 虽然官档镇各村“划片承包”具体做法存在差异,但基本思想和主要程序基本类同:鉴于以第二轮承包为基础的农地制度存在的细碎地块过多,不利于耕作,尤其不能解决生产性公共物品的提供问题,官档镇双冢村一组先将全组所有地块根据水源条件好坏划分成两等:一等田1亩当1亩,二等田1亩当0.7亩。确定田块等级后,再按水系划片,把全组耕地划分五个片,各片根据亩数大小分别由不同数目的农户承包。愿意承包耕地的农户抓阄确定所在承包片。每一个片共组一个承包单位,并选出一个“片长”。由“片长”主持本片农户分配同一片耕地,并讨论协商用何种方法来筹资筹劳建设以农田水利为核心配置基础设施。
- ④ 从2003年到2013年,中央财政用于“三农”建设的投入呈逐年递增的趋势,由2003年的2144亿元增长到了2013年的13799亿元,投入额总计73025亿元。数据来源:国家财政部网站(<http://www.mof.cn/>)。
- ⑤ 20世纪60年代,帕特里克(Hugh T. Patrick)在研究金融发展对经济增长的影响时,归纳出了两种模式:供给领先(supply-leading)和需求跟进(demand-following)。本文研究受此启发,在农村社区公共产品

供给领域提出了“供给驱动”和“需求引导”的概念。关于帕特里克的金融研究,可参见Patrick(1966)。

参考文献:

- [1] 傅光明. 村级公共产品提供的多元化途径[J]. 中国乡村发现, 2007(1): 45-48.
- [2] 刘汉屏, 刘锡田. 地方政府竞争:分权、公共物品与制度创新[J]. 改革, 2004(6): 23-28.
- [3] 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.
- [4] 刘银喜. 农村公共产品供给的市场化研究[J]. 中国行政管理, 2005(3): 62-65.
- [5] 李呈豪, 蔡秀云. 蒂布特模型与村级公共物品有效供给[J]. 经济研究参考, 2012(52): 52-56, 76.
- [6] 李昌平. 乡镇体制改革:官本位体制向民本位体制转变[J]. 学习月刊, 2004(2): 30-31.
- [7] 孙长勇, 张省. 从新制度经济学角度看农村公共物品的供给[J]. 商业时代, 2010(27): 10-11.
- [8] 孙开. 农村公共产品供给与相关体制安排[J]. 财贸经济, 2005(6): 40-44.
- [9] 贺雪峰, 罗兴佐. 论农村公共产品供给中的均衡[J]. 经济学家, 2006(1): 62-69.
- [10] 耿羽. “供给驱动”:当前农村公共物品的运作模式[J]. 经济与管理研究, 2011(12): 39-47.
- [11] Ostrom E. Collective Action and the Evolution of Social Norms[J]. Journal of Economic Perspectives, 2000, 14(3): 137-158.
- [12] 党国英. 农村发展的公正与效率可以兼得[N]. 南方都市报, 2004-06-21.
- [13] 姚洋. 以市场替代农民的公共合作[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2004(5): 40-41.
- [14] 蔡晶晶. 乡村水利合作困境的制度分析——以福建省吉龙村农民用水户协会为例[J]. 农业经济问题, 2012(12): 44-52.
- [15] 李志红. 浅谈非政府组织参与农村公共事业管理[J]. 学理论, 2010(34): 41-43.
- [16] 刘灿江. 农村公共物品供给中的市场机制——内容与方式[J]. 贵州社会科学, 2009(10): 48-52.

责任编辑: 曾凡盛