华南农业大学学报(社会科学版)
2006年增刊 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY November. 2006
(SOCIAL SCIENCE EDITION)

新农村建设重在农村公共物品的提供
——以枧田村建设新农村为例

蔡金阳

(华南农业大学 经济管理学院,广东 广州 510642)

摘 要:我国目前城乡经济发展上的极端不平衡,突出表现在广大农村公共物品的极度匮乏上。农村公共物品的提供,有利于启动农村的潜在的巨大的消费市场,消化我国目前过剩的工业生产能力。加快对农村公共物品的有效供给有利于缩小城乡差距,改变农村的落后面貌,进而打通农村劳动力向非农产业转移的渠道,增加农民收入。

关键词:新农村建设;公共物品;枧田村

中图分类号:F301.1 **文献标识码**:A **文章编号**:1672-0202(2006)S0-0021-06

一、引言

城乡公共物品供给失衡,农村基础设施建设严重不足,城乡居民的生存和发展环境差距越来越大是当前我国城乡发展的五大失衡问题之一。在中国的传统体制中,城市的公共基础设施是由国家来提供的,而农业、农村的同类公共基础设施要由农民自主解决,国家只给予适当补助。基于这种公共品供给政策,多年来农村公共基础设施在农民无力投入下变得越来越差强人意。近几年,农村出现了一些返贫现象,其中许多是由于公共品供给短缺造成的,例如因病致贫、因学致贫、因老致贫等。公共物品的供给政策向城市倾斜,使得城镇居民优先获得了公共物品的享用权,在社会公共资源有限的情况下,它是以牺牲农民的享用权为代价的。面对公共品供给的不平等,优先获得公共物品享用权的城市人群,其生存条件明显优越,发展机会也较多;相反牺牲了这种享用权的农民,生存条件和发展条件明显不如城市居民。农村公共物品供给严重短缺,还迫使农民自掏腰包建设基础设施,无形中这又增加了他们的支出成本,削弱了他们对工业品的购买和消费能力,引起农村消费品市场萎缩。

二、我国农村公共物品供给现状

(一)供给总量严重不足

由于历史的原因,我国形成了城乡二元结构,相应地也形成了城乡二元的税费体制和二元的公共产品供给体制。政府对所在城市投入大量的公共品,使城市的相对富裕的市民的公共品供给"锦上添花";而农村的公共品供给却无人过问(中央政府通过其强大的政治权利将部分公共品建设的职能推给了地方政府,地方政府则效仿这种做法,将公共品的供给责任进一步层层下压,最终

收稿日期:2006-9-25

作者简介:蔡金阳(1984-),男,华南农业大学经济管理学院2005级硕士研究生,主要研究方向为经济发展理论与政策.

指导教师:江 华 教授 博士生导师.

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

将责任推给了连日常的正常运转都成问题的乡镇政府和广大贫穷的农民),收入远低于市民的农民还要为大多数公共品的供给全部或部分"买单",平均分摊乡村公共产品的供给成本。

(二)供给结构存在矛盾

自上而下的供给决策机制使农村公共品的供给脱离农民的实际需要。目前的乡镇运行体系只是在自上而下的政府的封闭体系中运行,主要体现了上级政府对基层政府的约束和要求,而基层政府的服务对象——广大乡村民众却成为旁观者,对其各种决策毫无约束力。基层决策者已形成一独立的利益主体,在现行制度的运行结果下,其只对"上"负责,而不对广大乡村民众核而工作,大量政府工作与乡村发展的实质进程无关,基层政府和农民各干各的。在农村地区,由于生产性公共品投资期长,需要大量资金,而且现行的考核体系缺乏这方面的激励,因而造成乡镇政府没有动力和压力去提供。不仅新的生产性的公共品供给不足,而且原有的供给水平也遭到了相当程度的破坏,水利设施、农田道路等基础设施年久失修,致使农业抗灾能力和生产能力大大减弱,严重影响到农业的持续发展。与生产性的公共品供给不足相对应的则是非生产性的公共品供给膨胀。由于非生产性的公共品更能给地方领导带来"政绩",投资见效期快,故而有很强的激励作用,在没有外界约束力存在的情况下,乡镇政府必然继续投资于农民日常生产无关的非生产性的公共品。

(三)地区差别巨大

由于地理位置、资源禀赋和各地发展政策的差异,造成我国农村各地区的经济和社会发展极不平衡,加之我国农村公共品主要靠本地政府供给的体制,形成了在我国市场经济发达、乡镇企业多的东部沿海地区财源丰裕,政府有足够的财力来提供较充足的农村公共品;而内陆地区,特别是西部地区由于地理位置、交通、人才(教育)等各方面的原因,市场经济的发展相对落后,财源严重不足,仅靠农业方面的税收来源(有些地区连本身的正常运转都成问题)是不可能提供农村所需的大量农产品的,自然造成东部沿海地区和西部落后地区的农村公共品供给存在巨大差异。

三、我国农村公共物品供给现状的原因分析

(一)"一国两策,城乡有别"的制度安排是直接原因

长期以来,我国在公共物品供给上实行两套政策,一套政策是城市所需的水、电、路、通讯、学校、医院、图书馆等公共基础设施、社会保障等都由国家来提供,另一套政策是农村的绝大部分公共基础设施包括基础教育、道路等却主要靠农民自身来解决,国家仅给予适当补助,这直接导致城乡公共物品供给不均衡的现状"据统计,从1952-1990年,通过税收从农业获取的资金为1527.8亿元,通过价格"剪刀差"从农业获取的资金为8707亿元,通过储蓄从农业获取的资金为1404.8亿元,扣除国家对农业的投入,农业为工业化积累资金1万亿元"但城乡资金流动格局并未随着国家工业化发展阶段的转变而转变,农村资金净流出19222.5亿元。[①]在这种情况下,农村资金的流失在很大程度上限制了农村公共物品的建设,而我国公共物品供给的城乡分离的双轨制让农村公共物品资源难以得到补偿,正是由于农村资金流出多,补偿少,农村的供给物品的建设更加滞后。

(二)现行的农村公共品供给政策由政府单方提供是重要原因

由于我国现行的干部任命制度,乡镇政府的负责人都是由上级考核决定的。在政绩考核、职位升迁和本身经济利益的驱动下,农村基层政府往往从"自身利益最大化"的角度出发来利用自己所掌握的公共资源,而不去真实地反映当地农民的迫切需求。缺乏农民的需求表达机制的自上而

① 张 红. 农村公共物品资源瓶颈:现状、成因及对策[M]. 中国矿业大学学报社会科学版,2003,(3)。

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

下的供给程序必然导致“豆腐渣工程”、“政绩工程”的大量存在。

（三）利益多元，组织困难等是现实原因

一个和尚挑水喝，两个和尚抬水喝，三个和没水喝。涉及到大众利益的公共物品也是一样，利益的分化和多元，意见往往难得趋于一致，组织来较为困难是一个现实原因。修路、修桥、修水设施往往涉及到很多村、很多当事人的利益，人不齐，意见分歧，也很难形成决议，基层工作的杂性和难度也就在这里。众多的利益要协调和顾，一个明明对大家都有利的工程，往往就因为两个人、一两个村的不同意见而只好“搁浅”。

四、农村公共物品供给对我国经济发展的影响分析

（一）农村公共物品提供的完善有利于扩大内需，刺激消费

我国目前生产能力的普遍过剩是存量的过剩，要在短时间内消除普遍过剩的生产能力必须要启动一个巨大的有支付能力的存量需求才能实现。通过加强农村与生活有关的基础设施建设，可以启动农村的消费市场，消化掉过剩生产能力，使国民经济保持健康、快速、持续的增长。

根据国家统计局农调队和北京大学中国经济研究中心在1999年12月对全国18796个农户所做的抽样调查和计量分析发现，农村电价每调低0.1元钱，对彩色电视机需求的刺激作用相当于农村人均纯收入提高370元；对电冰箱的需求相当于农村人均纯收入提高667元；对洗衣机的需求相当于农村人均纯收入提高909元。如果做到农村居民用电和城市居民同网同价，在农村安装卫星电视地面接收锅做到村村通电视，建水塔实现村村通自来水，农村地区将会很快出现一个家用电器的消费高潮，电视机、电冰箱、洗衣机将不再有过剩的生产能力。水、电等和生活有关的基础设施问题解决后，农村地区还会自发地掀起厨房革命、厕所革命等和改善生活质量有关的建设高潮，把许多制造业现存的过剩的生产能力消化掉。①

（二）农村公共物品提供的完善对于减少收入分配差距有显著作用

Calderon and Serven(2004)的研究表明，增加落后地区公共物品的提供数量和提高公共物品的提供质量对于减少收入分配差距有显著作用。已经完成发展转型的发达国家的经验表明，在从发展中国家向发达国家迈进的过程中，有一个时期，国家投资的优先次序应该有一个重大改变，对农村的投资要放在优先的位置，并且投资量必须增加。②

（三）农村基础设施具有公共物品性质，外部性强，是农村生产生活的基础所在

它不仅能够通过对农业生产成本、生产效率及组织形式的影响，直接推动农业生产的发展，而且为农村非农经济发展提供良好的物质技术条件，能够直接或间接增加农民收入，减轻农村贫困，提高农村社会福利水平。

（四）农村公共物品提供的完善有利于改变农村的落后面貌，促进“乡风文明”的建设

农村的厕所，厨房等基础施舍的改进可以改变农村的落后的面貌，而村村通电视、广播可以使农民更多地接触到现代化的信息，村村通道路可以使农民更方便地融入现代化的市场体系中，才会使农村有适应于现代化市场经济条件下的“乡风文明”的建设。

五、一个案例——枧田村新农村建设

（一）案例简介

① 林毅夫. 三农问题与我国农村的未来发展(上)[J]. 山东农业，2005，(6)。

② 张林秀等. 中国农村公共物品投资情况及区域分布[J]. 中国农村经济，2005，(11)。

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

外出打工一年多的李红生回到家乡江西赣州市赣县枧田村时,竟然迷路找不到自己的家。他没想到,几乎几十年一成不变的家乡,在短短一年多时间里发生了脱胎换骨的变化——原来的乱坟岗变成了一排排三层小楼,原来的垃圾坑成了水清见底、绿树环绕的池塘,杂乱低矮的老屋不见了,那块地成了一个幽静的小花园,桂花舒展,绿枝摇曳。

枧田村原来很脏,家家户户自己建着土厕所,道路被见缝插针搭建牛栏挤得歪歪斜斜,窄的地方仅容一人侧身通过,一下雨满地泥泞,穿上雨鞋才能出门。一条穿村而过的小河成了垃圾河,生活垃圾和死猪死鸡全往里面仍,到了夏天气味熏人。

而现在,全村建了一个大"牛栏"集中养殖,道路都铺了水泥。土厕所消失了,人畜不再混居了,家家户户都有了像城市一样的室内卫生间,地板和墙壁铺着瓷砖,冲水蹲便器、淋浴齐全。如果不是亲眼所见,很难相信这是一个普通农户家的卫生间。

一年多来,枧田村提出建设新村镇、发展新产业、培育新农民、组建新经济组织、塑新风貌、创建好班子的"五新一好"方针,以清垃圾、清淤泥、清路障和改水、改厕、改路的"三清三改"为切入点,开展社会主义新农村建设。

喜的不仅是环境的改善,更是整个改造过程中对农民意愿的尊重。保证充分尊重农民意愿的方法是成立农民理事会,由村民自主推选有威望、有能力、公道正派的农村老党员、老干部、老模范和青年积极分子组成理事会,通过理事会制定村规民约,实现村民的自主管理、自主实施、自我教育、自主服务、自我监督。村庄"三清三改"、基础设施及公益事业的建设,都通过理事会组织实施,做到建设资金由理事会管理、建设合同由理事会签订、工程进度有理事会督促、建设质量由理事会监督。①

(二)案例分析

1. 枧田村的新农村建设从公共基础设施入手,有利于刺激农村对工业消费品的消费。改善基础设施可以启动农村的存量需求,消化过剩生产能力,打通农村劳动力转移渠道,使农民收入得以快速增长,从而使得"生活宽裕"的目标得以实现。

2. 要实现"生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主"这二十字目标,应该以建设和改善与农村生活相关的公共基础设施,也就是村容整洁作为着手点。枧田村在新农村建设中实施建设新村镇、发展新产业、培育新农民、组建新经济组织、塑新风貌、创建好班子的"五新一好"方针和清垃圾、清淤泥、清路障和改水、改厕、改路的"三清三改"的政策,基本上完成了村村通电、通水、通路,改善下水道,进行厨房革命、厕所革命,达到了"村容整洁"的目标。

3. 枧田村实行农民理事会的制度,让农民参与决定、设计和监工实施。实行农民理事会的制度一方面有利于调动农民的生产积极性,让他们有当家作主的感觉,体现了"管理民主"的要求;另一方面有利于防止地方政府官员为了政绩而把资金投入到农民不需要的公共物品中去,避免了资源的浪费。枧田村实行农民理事会的制度使得农村有限的资金资源得到更合理的配置,更有利于农民尽快达到"生活宽裕"的目标。

六、增加农村公共物品的对策分析

从枧田村新农村建设的案例分析中,我们可以得出这样的结论:我国的新农村建设要实现"生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主"这二十字目标,应该以建设和改善与农村生活相关的公共物品提供着手。只有通过改善农村的各种基础设施,一方面消化过剩生产能力,打通

① 我国新农村建设案例选编. 资料通讯[J],2006,(4)。

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

农村劳动力向非农产业转移的渠道，增加农民收入，缩小城乡收入差距；另一方面，改善公共基础设施，缩小农村与城市的生活差距，我国才有可能实现全面建设小康社会与构建和谐社会的目标。我国目前农村公共物品供给不足对农村经济乃至整个国民经济产生的影响是严重的，为此我们必须采取相应的措施尽快改变这种现状，增加其供给，其中体制和制度的创新是关键。因此，笔者认为增加农村公共物品应该从以下几个方面入手：

（一）完善农村公共品的供给决策机制，充分体现农民的意愿

对农村社区范围内的公共品，实现农村公共品的供给由现行的“自上而下”决策程序向“自下而上”的决策程序转变，要由社区广大居民的需求来决定公共品供给种类和数量的目标，而不是以前的自上而下的行政命令来决定。推进基层民主制度建设，建立乡村民众对公共品的需求表达机制，完善村民代表大会制度，使乡村范围内最广泛民众的意见能得到充分的反映和体现。

（二）实现农村公共物品的非市场供给和市场供给相结合

鉴于农村公共物品的供求差额较大，完全依靠国家大量投资兴建短期内是不可能的。笔者认为，应改变农村公共物品的投资体制，使农村公共物品的供给由依靠乡镇和农民自身为主，向乡镇、国家和农民并重的政策目标过渡，让农民也能享受到基本的国民待遇。为调动各方面的积极性，应坚持谁投资，谁受益的原则来推动农村基础设施的建设，鼓励农民以股份制的形式进行建设。还应降低公共物品的进入门槛，应允许多个电信网络，有线电视网的自由竞争。

（三）调整财政和国债投入结构，加大对农村中小型基础设施建设的投资，把农业是国民经济的基础在国家投资中体现出来

国家在财政支出中不仅要加大对大江大河的治理力度，还应增加农村公共物品的投资比例；国家对国债资金的使用也要调整结构和使用方向，使农村能够获得较多的建设资金。这不仅可以解决农民行路难、通讯难、就医难、上学难、用电饮水难等问题，而且可以把农村剩余劳动力充分利用起来，增加农民收入，改善农民生产生活条件，一举多得。

（四）把增加农民收入作为国家农业政策的目标

长期以来，国家农业政策的制定主要是在如何增加农产品产量做文章，现在的情况是农产品供给由全面短缺走向相对过剩，在这种情况下应当及时把政策目标调整到增加农民收入上来。农民收入提高了，才能从其收入中拿出一部分用于教育等各方面的支出。核定乡镇一级行政事业单位的人员编制，要求强制执行，并把它作为考核乡镇一级领导干部政绩的重要指标，避免陷入帕金森定律所揭示的膨胀－精简－再膨胀－再精简的怪圈，从体制上彻底消除乡镇政府机构臃肿挤占财政资金的状况。

参考文献：

[1] 林毅夫. 加强农村基础设施建设启动农村市场[J]. 农业经济问题,2000,(7).
[2] 林毅夫. 新农村运动与启动内需[J]. 中国物资流通,1999,(10).
[3] 林毅夫. 三农问题与我国农村的未来发展(上)[J]. 山东农业,2005,(6).
[4] 张林秀等. 中国农村公共物品投资情况及区域分布[J]. 中国农村经济,2005,(11).
[5] 我国新农村建设案例选编[J]. 资料通讯,2006,(4).
[6] 刘明炯. 加强农村基础设施建设 促进农村经济发展[J]. 甘肃农业,2004,(2).
[7] 鞠晴江,庞　敏. 基础设施对农村经济发展的作用机制分析[J]. 经济体制改革,2005,(4).
[8] 楚永生. 农民收入增长的障碍:农村公共物品的供给不足. 中州学刊[J]. 2004,(9).
[9] 于丽敏. 农村公共物品供给不足对农村经济发展的瓶颈效应分析[J]. 税务与经济, 2003,(4).
[10] 张　红. 农村公共物品资源瓶颈:现状、成因及对策[M]. 中国矿业大学学报社会科学版,2003,(3).

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

A Study of the Importance of the Public Goods for New Rural Construction ——Based on the case of Jian tian village

CAI Jin-yang

(*College of Economics and Management, South China Agricultural University, Guangzhou* 510642, *China*)

Abstract: Presently the main reason for the big gap between urban and rural economic development appear to be the extreme shortage of public goods in the vast rural areas. Public goods supply is conducive to the initiation of the potential enormous consumer market in rural areas and it is also conducive to eliminate the current excess industrial capacity. To accelerate the efficient supply of public goods in rural areas will narrow the gap between urban and rural areas and change the backward situation in rural areas, hence smoothing the channels for the transfer of rural labor to non-agricultural industries and increasing the income of the peasants.

Key Words: new rural construction ;public goods;Jian tian village

(上接第9页)

参考文献:

[1] 罗 莹. "新农村建设"的思路与对策[J]. 求实,2006,(1):86~88.

[2] 张红宇. "新农村建设"意义深远[J]. 中国改革,2005,(12):34~35.

[3] 张 锐. "新农村建设"的经济学解读[J]. 中国改革,2005,(12):43~44.

Thoughts on the New Rural Construction in Sichuan Province

JIANG Sheng-lan, WANG Ming-zhuo

(*College of Economics and Management, South China Agriculture University, Guangzhou* 510642, *China*)

Abstract: To build the new socialist rural areas is the important task in China's modernization. It is also the goal set in the eleventh "Five Year Plan". This article summarizes the economic effects of the new rural construction in Sichuan province, from which some successful experiences are figured out.

Key Words: Sichuan Province; New Rural Construction; Knowledge

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net