

“两欠”地区农村公共产品供给的差距、困境及心理需求分析

——基于贵州省的实证研究

刘玉连 郭丽

【摘要】从“两欠”地区经济社会发展的实际出发，旨在揭示城乡二元结构和新农村建设背景下西部落后地区农村公共产品的供给现状及差距、发展困境及影响、需求心理及倾向，并由此促进可行性对策与方略的思考。研究表明，“两欠”地区农村公共产品供给呈现出基础设施滞后、生产服务缺乏、公共事业不足、发展服务稀缺的本土化特征；从发展上看、存在着政府责任缺失、体制设置缺陷、现行财税畸形的多重性困境；从需求上看，表现出对生产生活需求强烈、公共服务需求较高和发展服务需求弱化的心理倾向。

【关键词】“两欠”地区，农村公共产品，供给，需求

本文系贵州省省长基金项目“贵州省农村公共产品供给新体制研究”（编号：黔省专合字（2007）93号）的部分研究成果。

一、问题的提出

改革开放 30 年来农村经济社会的发展史，从某种意义上讲也是城乡关系的变迁史，二者协调发展、共生共变。我国经济转轨速度的加快、改革发展重心的转移、大开发战略的实施，给广大农村带来了巨大的进步和深刻的变化。但我国城乡二元结构尚未根本改变，城乡发展差距仍呈扩大趋势。这一现状不仅制约了农村经济社会的发展，而且影响了农民生活质量的提高。由此而论，统筹和完善农村公共产品供给体制，是改变城乡二元结构和缩小城乡差距的制度性保障。换句话说，农村公共产品供给是提高农业生产力和农民生活水平的重要保证，对实现社会主义新农村建设、城乡一体化、构建和谐社会等目标，都具有重要的现实意义和长远的战略意义。（1）

本文中探讨的农村公共产品，是指针对农村这个特定区域范围，由政府或政府的代理组织、农村合作组织所提供，农民在农村范围内共同消费的社会产品，包括纯公共产品和准公共产品。“两欠”地区，则主要是指西部欠发达、欠开发的地区。毋庸置疑，贵州省作为我国最具典型意义的“两欠”地区，几乎浓缩了我国西部落后地区的基本特征。为此，将贵州农村公共产品供给作为典型研究，无疑有益于思考当前我国农村公共产品供给的发展困境与根本出路，进而实现广大农民对公共产品的利益诉求。这也是深入探讨我国农村公共产品供给体制改革和创新的前提。

基于上述理由，本文以 2009~2010 年“贵州省农村公共产品供给及需求状况”调查数据为基础，通过系统剖析农村公共产品供给的现实差距、发展困境及心理需求，并紧紧围绕农村公共产品供给中存在的管理缺失、体制缺陷和政策畸形等问题进行深入的探究，为推进“两欠”地区农村公共产品供给体制的改革与创新提供民意依据和实证参考。需要强调的是，本文的分析与结论，仍主要反映和体现的是样本对象的状况，虽具有较好的代表性及一定的推论价值，但仍需结合“两欠”地区农村公共产品供给的真实现状进行客观的考察和理解。

二、“两欠”地区农村公共产品供给现状及差距

经过改革开放 30 余年的发展，“两欠”地区经济取得巨大成就，并促进了农村公共产品供给的增长，主要表现为：随着政府公共财政投入力度的加大，为农村公共服务建设提供了基本保障，对丰富农村公共产品供给、加大农村基础设施建设力度、加快农村社会事业发展、推动农村扶贫开发进程等起到了关键性作用。然而，与发达地区相比，欠发达、欠开发的省情区情，又决定了西部“两欠”地区投于农村公共产品建设的资金必有限，造成公共产品的供给与农民需要的现实之间仍存在诸多差距：第一，基础设施类产品发展滞后，无法满足农民实际需求。表现为公路建设里程短、档次低，很难满足农村运输需要；农村人畜饮水非常困难，基本生存条件无法保障；农民生活燃料供需矛盾突出，很难满足需求；农田水利建设严重滞后。第二，生产服务类产品严重缺乏，影响农业生产水平提升。主要表现为农业科技为农业生产服务的效率低下；农业生产基础设施供给与农业可持续发展的现实要求之间仍然存在较大差距。第三，公共事业类产品供给不足，致使农民生活成本偏高。表现为农村医疗条件差，服务能力弱；农村基础教育经费主要来自县乡财政和农民集资，中央和省市一级的教育经费用于农村基础教育的比重很小；农村社会保障的社会化程度低、保障功能差、形式单一、水平低、覆盖面窄。第四，发展服务类产品供给稀缺，造成农民发展能力低下。表现为随着免征农业税的实施，“两欠”地区失去了大宗、稳定的财政收入来源，造成农村公共服务资金捉襟见肘；受培训资金、培训力度等方面的限制，农民素质及农民技能的提高十分有限；农村劳务输出的相关服务机制很不健全，制约了“两欠”地区农村打工经济的进一步发展。

三、“两欠”地区农村公共产品发展困境及影响

“两欠”地区农村公共产品供给的社会性、制度性、政策性特征，决定了当前农村公共产品供给问题的复杂性与挑战性。研究表明，政府责任缺失、体制设置缺陷、现行财税畸形是造成农村公共产品供给不足的根源和困境。

1. 政府责任缺失的根本性影响。在开展有关现行农村公共产品供给问题的研究与讨论时，来自学界、政界的声音是“这是一个体制问题”。换句话说，在大多数人看来，农村公共产品供给问题在现行体制下无法得到解决。而来自广大农民的声音则是“农村公共产品供给不足，主要责任在于政府”，这一比例超过 70%。这些似乎表明，尽管农村公共产品具有的特点使其供给存在一定的难度，但作为对其供给体制缺陷的弥补，政府仍有不可推卸的责任。对于这一点，就连一向反对政府干预的亚当·斯密也认为，政府应“建立并维护某些公共利益事业及某些公共设施”。

从现实发展看，改革开放以来，政府虽然不断加大对农业的投入，但城乡关系并没有发生根本性的改变。长期以来，政府仍倾向于把大量资金投向城市，因而城市居民能以最少的支出享受最优质的公共产品，而农村的公共产品建设则几乎相反，农民依然要为享用质量不高的公共产品而不断买单(几乎是全额的)。以基础设施建设为例，在“两欠”地区由于政府财政资金投入长期主要用于城市，导致当前农村基础设施仍十分薄弱，表现为：超过七成的乡村公路等级低、质量差，甚至不通公路；水利设施薄弱，工程性缺水严重；电力、通讯等设施同样薄弱。所有这些，导致西部“两欠”地区农村与外界联系困难，即使是进入 21 世纪后，像贵州这类“两欠”省区的农业生产仍存在农产品商品率低、传统农业比重大等问题。同样，城乡失衡的公共财政投资体制也使“两欠”地区农村各项社会事业发展资金严重短缺，导致农村教育、卫生、文化、社会保障等各项社会事业发展严重滞后。

2. 体制设置缺陷的制度性限制。事实表明，随着家庭联产承包责任制的施行，农村公共产品供给的制度缺陷没有得到有效弥补，而原有的制度优势却在逐渐消失，最终造成了现行供给体制的诸多缺陷。第一，制度外公共产品供给体制逐渐丧失。20 世纪 80 年代初废除人民公社制度后，农村公共分配关系发生了巨大变革，但与之紧密相连的农村公共产品供给体制却并没有随之变革，而是远远落后于前者的变革。税费改革后，基层政府通过制度外的方式筹集资金为农民提供公共产品的路子被彻底斩断，使县、乡政府可支配的财政收入骤减，并导致县、乡政府提供公共产品和公共服务的能力大大弱化。(2) 以贵州省为例，家庭联产承包责任制施行后，不仅政府组织农民进行公共建设的机制逐渐丧失，就连已建成的 1928 座水库中因年久失修而成为病险水库占了相当的比例。第二，自上而下的供给体制使公共产品供给效率低下。在农村现行的公共产品供给体制下，农民所需的公共产品大都是由各级政府及相关部门自上而下做出决定，带有很强的指令性、主观性、统一性，致使农民真实的需要得不到有效表达或诉求。不仅如此，就连基层政府也不能决定公共产品的建设重点，正如课题组在调研时发现：上级政府对基层的投资、资金的使用等都作了明确的规定而不可作任何改动。这种供给体制的不良后果是导致农村公共产品的有效供给不足，而无效供给增多。

3. 现行财税畸形的政策性障碍。乡镇政府财政匮乏而无力为农民提供足够的公共产品，其根本性的政策障碍在于长期以来我国形成的分税制，以及由此造成的财权中央化与事权地方化的畸形模式。(3) 纵观改革开放以来基层政府财权与事权关系的变迁历程不难发现，1983 年乡镇政府虽担负起提供农村公共产品的责任，但其制度内的筹资能力却显得十分不足；到 1994 年这一现状仍未得到改善，相反，通过实行分税制，将相对较好的税种上收，而事权却往下转移。正如有研究者指出，分税的前提是分事，而现行的分税制却恰恰绕过了这一重要前提，造成本该中央、省市担负的事权，仍由基层负担。也正是在分税制的政策性影响下，基层政府呈现出财权无限小，而事权无限大的发展格局，特别是税费改革后，乡镇政府的财政功能彻底丧失，而要办事一项也不少。在基层调研时发现，每年对基层政府考核的指标共有 100 多项，而其中涉及“一票否决”的就达几十项。正是在这一管理体制下，大部分基层领导干部对开展农村公共服务工作似乎有苦难言：“乡镇领导每年为了应付上级工作就已经是疲于奔命了，哪有精力为农民提供公共服务”、“关键的问题是，即使乡镇领导想为农民办事，也因没有相应的资源而成为‘镜中月’”。

四、“两欠”地区农民对公共产品的需求心理及倾向

只有满足真实需求的供给才是最有效的，也才是广大农民所期盼的。然而，当前农村公共产品供给却是“政府主导型”的，即从“决策”到“实施”的整个过程，主要都是由政府部门一方决定。（4）显然，这种对农民需求意愿不加考察的独断式供给，必然是低效化甚至是无效化的，不仅满足不了农民对公共产品的真实需求，而且会造成农村公共产品无效供给的膨胀。实践证明，要达成广大农民对公共产品的需求意愿，就必须深入了解和真实把握当前农民需求的心理、结构及特点，这是建立有效农村公共产品供给的社会基础。调查表明，当前西部“两欠”地区农民对农村公共产品的需求及倾向主要集中在以下三个方面：

1. 农民对生产生活类公共产品的需求尤显强烈。按照人的生存逻辑，越是与生产生活密切相关的，也往往是人们最需要的。同样，对于“两欠”地区的农村而言，当前广大农民对生产生活服务类公共产品的需求也是最为强烈的。问卷调查结果表明，农民对“降低化肥成本”、“提高医术水平”、“提高医疗报销比例”的需求程度在所列举的众多公共产品中最高，显居前三位，其表示“很需要”的比例接近或超过70%，认为“比较需要”的比例也超过10%（见表1）。显然，这一调查结果与现实情况是相符的。首先，近几年由于农资飞涨，让农民的生产成本大大提高而不堪重负，极大地损伤了农民种地的积极性，因而调查过程中很多农民明确表示“种地不仅赚不了钱，甚至还会亏本，以后不想再种地了”。其次，由于医疗、药价等迅速上涨，造成目前农村因病致贫、因病返贫的家庭越来越多。正如调查了解的情况一样，“生病难、看病贵”几乎成为了农民的一块心病，在当前农民最担心的“十大问题”中，显居第三位（前两位是“经济来源有限”和“生活负担很重”）。对于这一现象，也许有人会生疑，“难道农村施行的新型农村合作医疗制度在农村没有起什么作用吗”，答案是“有用而无大用”。在调查过程中，很多农民表示，“虽然‘新农合’让大家受益，但在现实生活中其作用并不是太大，一是新农合点的药品价格、治疗费用普遍偏高，因而用新农合证看病与不用证看病所花的钱差不多；二是多数农民对报销程序和报销规则仍不太了解，造成得大病后报销极不方便。”所有这些，都从侧面反映了当前农民生产生活成本偏高的事实。由此，应进一步引起政府及有关部门的关注和重视。

表1 当前广大农民对农村公共产品的需求状况 单位：%

公共产品	很需要	比较需要	一般	不太需要	很不需要	总计
降低化肥成本	76.2	11.2	7.7	3.8	1.0	100.0
提高医术水平	69.9	15.8	9.6	4.8	0.0	100.0
提高医疗报销比例	69.6	12.5	10.4	6.8	0.7	100.0
修建道路	67.9	13.0	5.1	8.2	5.8	100.0
提高教师水平	65.1	14.1	14.1	5.2	1.5	100.0
降低教育费用	60.4	13.2	14.7	7.3	4.4	100.0
提供外出务工信息	47.4	14.0	19.5	13.2	5.9	100.0
提供职业技能培训	49.8	14.4	19.9	10.8	5.1	100.0
多组织文化活动	38.0	16.2	30.3	14.0	1.5	100.0

2. 农民对公共服务类公共产品的需求仍然较强。在实行家庭联产承包责任制之后，所有集体性的公共建设项目已变得日益艰难。调查发现，在“两欠”地区，农村因长期得不到政府及有关部门的关注与投入，很多地方的水库基本处于瘫痪半瘫痪状态，并呈现出严重的病态风险。本课题组调查的一个农业社，该社的饮水、灌溉全部来源于一上游水库，但如今这一水库早

已经成为病险水库。在久盼政府资金投入无望的情况下，为了保证自身的生产与安全，该村只好自行通过银行贷款来维修水库，并动用每家每户的农业补贴来归还银行贷款(需扣 3~4 年)。面对现实，由于政府投入较少，加上缺乏强力的组织动员机制，致使当前农村公共建设项目成为“泡影”。对此，广大农民对政府这一责任主体已表现出不满情绪，高达七成的农民对“政府为农民办实事”、“政府工作人员为农民服务”等方面的总体评价已趋于“不好”的态度。显然，这一现状与当前我国全面建设小康社会、新农村建设、城乡一体化等目标的政策预设格格不入，也与农民对公共服务建设的强烈预期不相符。从表 1 中的统计结果看，当前农民对“修建道路”、“提高教师水平”、“降低教育费用”等公共服务建设的累计“需要”比例仍较高，分别达到 80.9%、79.2%和 73.6%，其中单是表示“很需要”的相应比例就达到六成以上，分别为 67.9%、65.1%和 60.4%。事实上，农民对公共服务建设的需求意愿绝不是戏言，这一点从农民参与农村公共建设的积极性可得到验证。调查表明，当前广大农民在参加、支持、领导农村公共建设等方面都表现出较高的积极性，比例均超过 70%，其综合意愿指数均大于“比较愿意”的刻度，并趋于“很愿意”的态度(见表 2)。

表2 当前广大农民对参与农村公共建设的积极性 单位：%

内容	评价					意愿指数 (平均值)
	很愿意	比较愿意	一般	不太愿意	很不愿意	
如果您村有公共建设需要您参加，您会积极配合	45.6	16.7	14.6	3.1	0.0	4.45
如果您村修路需要占用您的土地，您会积极支持	54.4	17.8	20.2	5.6	1.7	4.17
如果您村有公共建设需要您领导，您会义不容辞	40.4	14.6	17.7	5.9	1.4	4.26

3. 农民对发展服务类公共产品的需求相对弱化。在“两欠”地区农村，由于文化基础设施较少，文化娱乐活动缺乏，严重制约了农民形成积极向上的文化氛围和社会心理。调查发现，农民空闲时间做得最多的事情是看电视、打牌、打麻将和串门(累计比例高达 95%以上)，而当调查人员继续询问村民，“除了这些活动您们还有其他什么文化娱乐活动”时，绝大多数的人都表现出一脸的茫然，随后补充道，“除了这些我们还能干啥呢”。在他们看来，唱歌、跳舞等自娱自乐的活动，只是电视里或城市人才会有有的，他们连想都不要去想过那样的生活。换句话说，农民已对一些积极健康、自娱自乐的文化活动失去了信心，或更多表现出一种久违的麻木。问卷调查结果显示，当前广大农民对“提供职业技能培训”、“提供外出务工信息”、“多组织文化娱乐活动”等发展服务类项目的需求程度最低，表示“很需要”的比例均未过半，分别为 49.8%、47.4%和 38.0%(见表 1)。由此表明，当前在“两欠”地区农村，农民对自身发展服务类公共产品的需求呈相对弱化的趋势。显然，这一现象令人深思，也值得引起政府及相关职能部门的关注和重视。

五、结论与启示

30 年来“两欠”地区农村公共产品供给的发展与变迁表明，当前我国西部落后地区经济发展虽取得了巨大成效，但与之相应的社会发展却远远滞后。随着“两欠”地区经济转轨与社会转型的加速，也未能彻底打破传统二元结构下的城乡供给体制，造成农村公共产品供给模式的不合理，城乡发展差距呈继续扩大之势。更值得指出的是，由于欠发达、欠开发的客观条件

，加上特有的区位、历史、文化、资源等特征，使贵州这类西部“两欠”地区的农村公共产品发展呈现出不同的本土化特征，其发展过程也将面临更多的曲折、困境和障碍。可以说，贵州这类西部“两欠”地区要实现公共产品供给的城乡一体化目标，还需走相当漫长的路。鉴于此，从广大农民的利益诉求出发，为了更好更快实现新农村建设目标，推进城乡一体化发展，改善农民生活条件，就必须从农村公共产品的体制入手，加大改革与创新力度。具体而言，就是要针对当前农村公共产品供给过程中存在的政府责任缺失、供给体制不顺、供给数量不足、供给结构不合理、供给模式不科学等问题，结合农民的真实需求，着重从法规、财政、体制、机制、模式、对策等方面着手，深入探讨当前农村公共产品供给体制的改革创新问题。显然，这也是统筹城乡发展、构建和谐社会的重要途径。

参考文献:

- (1) 张国富, 孙金华. 论农村公共品供给与新农村的建设[J]. 经济问题, 2006, (02).
- (2) 熊魏. 我国农村公共产品供给分析与模式选择[J]. 中国农村经济, 2002, (07).
- (3) 于凤荣. 税费政策改革对农村公共产品筹资方式的影响[J]. 东方论坛, 2004, (05).
- (4) 郭泽保. 建立和完善农村公共产品需求选择的表达机制[J]. 中国行政管理, 2004, (12).