

非政府组织在农村公共产品供给中的作用

毛文筠, 汤颖梅

(南京农业大学金融学院, 江苏南京 210095)

摘要:中国农村公共产品供给一直处于被边缘化的弱势地位,成为束缚农村发展的瓶颈。政府供给数量不足、供给结构不平衡加上经济体制改革后对公共产品的供给能力下降使得对非政府组织的需求更加强烈。中国社会在不断深化改革的同时也需要非政府组织的大力发展,但目前非政府组织还面临着许多困境,例如:“双重管理体制”使非政府组织缺乏独立性;“过度营利”导致非政府组织缺乏社会公信力;对非政府组织监管不力。基于此,提出了相应的对策:转变政府观念,实现管理理念更新;准确定位,提高社会公信力;进一步完善监督管理机制。

关键词:政府;非政府组织;农村公共产品;深化改革;对策

中图分类号: F320.3 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-1302(2013)06-0406-02

公共产品供给不足是中国农村地区存在的一个较为普遍的问题,与国家整体经济社会发展不相适应,而政府在公共产品供给过程中的“缺位”现象对农民来说无疑是雪上加霜,因此,非政府组织对农村公共产品的供给变得越发重要。

非政府组织(non governmental organizations,简称 NGO)是政府体系和市场体系之外的庞大的社会组织体系的总称,一般用在联合国的文件和其他许多国家的官方文件中,是指那些在地方、国家或国际级别上建立起来的,以促进经济发展与社会进步为目的的社会组织,多用于第三世界国家。非政府组织提供多样化的公共服务,向政府反映公众需求,提出合理意见或建议,影响政府政策制定。非政府组织的活动已经渗透到我们生活的各个方面了,包括教育、维权、文化、卫生、医疗、救助等许多公共领域,跟我们的生活息息相关。

20多年来中国各种非政府组织通过各种不同途径发展起来,截至2010年底,我国各类非政府组织即使保守估计也在300万个左右。农村非政府组织在发展的基础上逐步缩小各个社会层面的差距,使资源得到合理分配,非政府组织在发展中体现出其价值,因此研究非政府组织在农村公共产品供给方面的作用就显得很有意义。

1 政府对农村公共产品供给不足

在市场化程度不高的条件下,农民对公共产品的需求仅仅是基本维护公共秩序。随着市场化程度的提高,对交通、电力、水利、教育、卫生等基础设施、信息、基本技能及制度安排、政策提供的需求越来越高,加上多年来财政对农村公共产品投入一直过低这一不争的事实,当前农村公共产品已远远不

能满足和适应农村经济发展的需要,农民日益增长的公共需求与公共产品供给严重短缺成为当前农村公共产品供给面临的主要矛盾。

根据国家财政中支农支出(表1)可以看出,2004年农村税费改革后,政府加大农村财政支农支出。2004、2005年国家财政支农支出为2 337.6亿元、2 450.3亿元,比2003年增加600亿~700亿元,一直到2010年国家支农支出持续增长^[1]。虽然我国政府对农村的财政支出逐年提高,但与欧美日等发达国家相比还有一定的差距。发达国家非常重视非政府组织在社会民生发展过程中所扮演的重要角色。西方社会和发展中国家在社会体制、文明程度等方面存在差异,发展中国家的非政府组织虽然也得到了逐步的发展,但由于起步晚,还没有能引起更多的关注,所以我国更要结合当前形势和特有的国情,对非政府组织进行更加全面的研究。

表1 中国财政支农支出及占国家财政支出比例

年份	国家财政支出	
	支农支出(亿元)	所占比例(%)
2000	1 231.5	7.8
2001	1 456.7	7.7
2002	1 580.8	7.2
2003	1 754.5	7.1
2004	2 337.6	8.2
2005	2 450.3	7.2
2006	3 173.0	7.9
2007	4 318.3	8.7
2008	5 955.5	9.5
2009	7 253.1	9.5
2010	8 579.7	9.5

2 非政府组织在农村公共产品供给中的重要作用

2.1 政府供给总量不足

我国长期的以农补工的财政政策和税制改革而形成的“财权上收,事权下放”造成了农村公共产品供给总量严重不足,特别是相对贫困的地区,财政更加紧张^[2]。据统计,大约

收稿日期:2013-04-14

基金项目:教育部人文社会科学研究青年基金(编号:11YJC790163);江苏省高校哲学社会科学研究项目(编号:2012SJD790042)。

作者简介:毛文筠(1992—),女,江苏南京人,本科学生。Tel:(025) 84870828;E-mail:16310102@njau.edu.cn。

通信作者:汤颖梅,博士,副教授,研究方向为财务管理、会计与审计。E-mail:tangym@njau.edu.cn。

有30%的支农资金不能及时到位或根本不到位,被短期或长期挪用他用。有研究发现,过去农村教育经费投入严重不足,平均教育经费仅为城市的60%左右;农村的社会保障覆盖率仅有3%,城乡社会保障覆盖率的比例为22:1,人均社会保障费的比例为24:1;全国仅有1/3的乡镇拥有供电站,83%的村民不能饮用自来水;农村中的电网老化现象普遍,电价高昂,一般为城市的3~5倍;交通和通信设施落后,13%的农村还没有通电话^[3]。目前我国城镇居民基本上免费享受财政投资或补贴的各种公共设施和社会保障,而农民却主要靠自己来解决大部分农村公共产品的供应,如养老、教育、医疗等。

2.2 政府对农村公共产品供给结构不平衡

首先是农民急需的公共产品供给不足,使得这些产品一直处在超标准的运行状态下^[4]。调查显示,由政府及其职能部门提供的关系到农民基本生存的公共产品仅为需求的17%左右,农民自我服务仍占很大比重,政府提供仍很微弱。其次是农村公共产品供给机制不公平,体现在城乡和地区间的分配不公。政府重视工业,经济上实行以农补工的经济方针,对农业投入严重不足,使得农村公共产品得不到更新。近年来,伴随着农村税费改革和农业税的取消,县乡两级政府财政减收力度较大,但农民对公共产品成本分摊过重现象仍然存在,每年多达5000亿元农民间接承担的财富并没有以公共产品的形式返还于农民,而是源源不断地流入了城市。

2.3 农村经济体制改革的深化

经济体制的转变主要是取消人民公社制转而实行农村家庭联产承包责任制。在经济体制改革后,农民有了对土地的使用权,可以自由支配时间进行自己的生产活动,生产积极性增加。然而随着市场经济的发展,农户实际上处于分散状态,从事孤立、封闭的个体生产,生产规模小、生产技术落后、信息闭塞,基层政府的职能不能得到恰当的投射,这为农村非政府组织的出现提供了可靠的土壤。非政府组织为农民带去技术、信息、资金,改善了农民的生活。农村税费改革后,基层政府和集体的公共产品供给能力下降,新的农村公共产品供给体制和机制尚未形成,改变农村落后局面难度较大。

3 非政府组织在农村公共产品供给中遇到的困境

3.1 “双重管理体制”使非政府组织缺乏独立性

中国非政府组织的产生方式与西方发达国家不同,不是内生型,而是在政府的扶持或直接操纵下诞生的,采用“双重管理体制”,即一方面,民政部门负责社团的登记工作;另一方面,业务主管单位负责对社团日常活动的指导、监督。这主要表现为3个方面:其一,政府存在“越位”现象,我国一些地方的政府部门在农村非政府组织的发展中不参照当地实际情况,急于求成,甚至强行要求有关部门和非政府组织建立帮扶关系,出现直接决定其内部管理和人事事务等现象。其二,政府存在“错位”现象,在政府不该管的领域介入过多、力度过大,使其发展缺乏自主权,而在政府该管的领域诸如引导、规范、扶持等方面工作做得较少。其三,政府存在“虚位”现象,一些地方政府忽视建立和维护市场秩序的作用,未能承担起为农村非政府组织提供充足的公共物品、良好的基础设施和服务等职能,政府行为还存在口号化倾向,很多工作没有实际性进展。

3.2 “过度营利”导致非政府组织缺乏社会公信力

公益性是非政府组织的重要特征,这是它区别于企业组织的关键所在;但是,目前我国很多本来应该以公益为目的的非政府组织,由于资金的短缺或者营利动机的驱使,以从事商业活动的方式赚取大量利润,将太多的注意力放在了营利活动上,从而与商业化企业的界限日益模糊,忽视甚至损害了公共福利和社会效益,潜移默化地改变了这些组织的性质,也在很大程度上导致非政府组织缺乏足够的社会公信力。同时因为非政府组织的法律地位不明确、自身宣传力度不够、组织内部监督机制不完善等因素都会导致组织公信力的下降,这些因素之间是相辅相成的关系,因此农村非政府组织建立良好的公信力就成为其发挥效能的基本前提。

3.3 非政府组织监管不力

在业务主管单位方面,由于现在非政府组织越来越多,业务主管部门的管理任务是越来越重,而管理人手却相对缺乏,导致无法对非政府组织进行有效的管理;而在登记管理机关方面,区(县)的管理力量也很薄弱,比如说上海,全市有8390多家非政府组织,有6000多家在区(县)登记成立,但是现在平均每个区(县)社团局(处)的专职管理人员只有3人左右,这种薄弱的管理力量很难承担数量众多的非政府组织的接待、登记、检查、数据统计等诸多工作。此外,对于一些“草根”性质的非政府组织,很多管理部门对其认识不够,没有纳入规范管理的范畴。而且对于这些非政府组织的管理也只是停留在登记备案的层面,没有投入足够的管理力量,无法准确把握非政府组织的具体活动,导致这些组织基本上处于自生自灭的状态。

4 我国非政府组织发展的对策及建议

4.1 转变政府观念,实现管理理念更新

非政府组织与政府建立起合作伙伴关系,形成依赖关系。政府对非政府组织的信任和尊重是非政府组织成长和发展的保证。一些非政府组织由于为政府所建立,并将政府作为主要的资金来源,这些组织就会在观念、资金和其他资源上形成对政府的依赖,在决策和行动上就会不同程度地失去自主权。当社会经济发展是双方共同目标时,政府和非政府组织会形成合作伙伴关系,两者互相尊重和互相信任。政府接受非政府组织的自主权、独立性和倾听非政府组织的意见,向非政府组织提供资助,非政府组织则协助政府提供公共服务,履行公共职能,满足公共利益的需要。

4.2 准确定位,提高社会公信力

一方面强化政府对非政府组织的管理,放开公募权力的同时不能放松对非政府组织的监管,防止非政府组织的畸形。引入诚信评估机制,对等级低的非政府组织进行重点管制。优化组织奖惩机制,对失信的非政府组织公开曝光,引导社会正确的捐款。另一方面应加强非政府组织的自身能力建设。我国非政府组织要加强对志愿者及专业人员进行技能培训,赋予其制度保障。组织要进一步建立健全财务管理和信息披露的规章制度,建设信息处理和公开机制。政府对非政府组织的监管是有限的,更多的需要非政府组织的自我约束,将自律机制落到实处。因此加强对非政府组织盈利资金的监管尤为重要。

关玉荣. 资源性资产评估在新农村建设中应用对策的研究[J]. 江苏农业科学, 2013, 41(6): 408-410.

资源性资产评估在新农村建设中应用对策的研究

关玉荣

(渤海大学管理学院, 辽宁锦州 121013)

摘要:随着我国新农村建设步伐的加快,农村市场经济不断完善,资源性资产的权益变更越发频繁。这些权益的变更,需要作出恰当的评估,因此,对资源性资产评估的应用产生了强烈需求。本研究在新农村建设视角下,对资源性资产评估应用现状进行分析归纳,指出在新农村建设中针对资源性资产评估存在的问题,包括:从事资源性资产评估的环境欠佳;专门从事资源性资产评估的专业人才短缺;资源性资产评估的内容不完善;资源性资产评估价值不公;资源性资产评估的理论和专业技术方法缺乏适应性。并提出了解决的对策建议:净化资源性资产评估环境,明确评估组织的权力范围;提高从业人员的专业水准,进行特殊的职业资格认证;明确资源性资产评估内容,遵循未来利益原则;资源性资产评估需要形式多样;完善资源性资产评估法制建设。

关键词:资源性资产;评估;新农村;应用对策

中图分类号: F320.3 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-1302(2013)06-0408-03

社会主义新农村建设,概括为“生产发展,生活宽裕,乡风文明,村容整洁,管理民主”^[1]。根据该理念,新农村建设主要是:推进乡村居民集中居住,发展服务业,减少农民、提升农业;鼓励农民到城镇购建房屋,加强城乡联系;乡村建设规划是新农村建设的重中之重,由中央给予扶持。为实现这些目标,农村必须兴修水利、铺筑道路、推进城市化建设进程,这些措施的实施,无疑要影响农民原来的利益^[2-3]。例如,土地承包经营权的变更、集体林权的变更、居住地的变更等。这些权益的变更,需要作出恰当的评估,一方面保证农民享有最大限度的资源利用权益,另一方面又要避免资源性资产的损失和浪费,同时也能体现国家新农村建设的良好初衷,因此,对新农村建设中资源性资产进行科学的评估和核算,是确保农村资源性资产合理配置和利用的直接途径。

1 基本概念界定

站在会计的视角,自然资源是存在于特定的会计主体或经济个体中,数量随着资源产品的产出而逐渐消耗直至衰竭的一项特殊的长期资产。其价值随着资源储量的逐渐消耗或者使用的逐渐耗损而转移至资源产品成本中,构成产品成本的主要部分。通过资源的开发利用生产出资源产品,从而给所有者和控制者带来一定的收益和财富,称之为资源性资产。

就新农村建设而言,资源性资产是指农村实行土地承包责任制后,农民或部分居民依法确定拥有的土地、水流以及森林、荒地、草原、滩涂、水面、山岭、矿藏等自然资源^[4]。

资产评估,即资产价值形态的评估。是指专门的机构或专门评估人员,遵循法定或公允的标准和程序,运用科学的方法,以货币作为计算权益的统一尺度,对在一定时点上的资产进行评定估算的行为。资产评估就是对资产重新估价的过程,是一种动态性、市场化活动,具有不确定性的特点,其评定价格也是一种模拟价格,而非实际价格。

资源性资产评估是资产评估的重要组成部分,是对农民或部分居民依法确定拥有的自然资源,由专门的人员,根据一定标准,采用一系列专门方法所进行的价值评估。资源性资

收稿日期:2013-04-07

基金项目:辽宁省教育厅人文社会科学研究一般项目(编号:2009A042)。

作者简介:关玉荣(1963—),女,辽宁朝阳人,教授,硕士生导师,主要从事会计理论和农村经济研究。E-mail:gyr756@126.com。

4.3 进一步完善监督管理机制

我国农村非政府组织在发展过程中,往往缺乏必要的监督,进而导致公信力欠缺,发展受到制约。这里的监督指的是社会监督和内部监督。社会监督与政府监督不同,它是政府监督的有效补充,虽然不具有法律效力,但其发生的舆论评价往往对农村非政府组织具有不可忽视的影响。完善我国农村非政府组织社会监督机制的首要问题是建立长效的信息公开制度,根据透明化、公平化、全面化的原则,农村非政府组织应该主动在相关渠道提供相应信息,主动接受社会各方面的监督,还应该培养普通农村大众的社会监督意识,鼓励他们对自己关心的问题进行咨询、监督。另外,一个健全、良好的内部监督机制是对农村非政府组织运行的重要保证。非政府组织

可以培养成员健康积极的价值观,让他们以使命感、责任感作为支撑,这样可以使农村非政府组织提高效率,更好地服务于农村公益事业。

参考文献:

- [1] 鄢 奋. 中国农村公共产品供给状况及特点[J]. 东南学术, 2009(2): 60-66.
- [2] 王丽明, 罗来松. 欠发达地区农村公共产品供给与地方政府能力建设[J]. 现代企业教育, 2010(12): 154-155.
- [3] 崔开云. 非政府组织参与中国农村公共产品供给基本问题分析[J]. 农村经济, 2011(4): 28-31.
- [4] 王朝晖, 姚红生. 试析我国农村公共产品供给中的政府行为“失灵”[J]. 经济研究导刊, 2008(11): 51-52.