

李燕凌,周 妍. 农村公共产品供给侧结构性改革的路径与政策架构[J]. 江苏农业科学,2017,45(19):1-6.

doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2017.19.001

农村公共产品供给侧结构性改革的路径与政策架构

李燕凌,周 妍

(湖南农业大学公共管理与法学学院,湖南长沙 410128)

摘要:我国在计划经济向社会主义市场经济转型过程中,出现了一系列结构性问题。长期以来,我国农村公共产品供给问题突出,存在农村公共产品供给增量投入严重不足、公共服务供给水平城乡严重失衡、农村公共产品供给地区差距不断扩大三大根本性问题。党的十八大对我国全面深化改革的历史紧迫性、任务艰巨性、道路曲折性作出了科学判断,我国的改革开放正进入攻坚期和深水区。提高农村公共产品供给水平、加强农村公共产品供给效率管理,是完善和发展中国特色社会主义制度的必然条件。基于中国政府职能转变的现实要求,从新供给经济学角度出发,提出解决我国农村公共产品供给基本问题“新起点、三步走”的路径设计和“双扩双增、普惠共治”的方略进行政策架构,以求从供给端出发解决我国农村公共产品供给的问题,全面建设小康社会。

关键词:农村公共产品;供给侧;结构性改革;增长速度;医疗卫生公共服务;路径;政策架构

中图分类号: F321 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-1302(2017)19-0001-06

我国经济发展在进入“新常态”以来,面临一系列体制机制问题及结构性矛盾。2015 年 11 月 10 日,习近平总书记在中央财经领导小组第十一次会议上首次提出“供给侧结构性改革”,强调“在适度扩大总需求的同时,着力加强供给侧结构性改革,着力提高供给体系质量和效率”。党的十八大对我国全面深化改革作出了科学判断,我国的改革开放正进入攻坚期和深水区。“供给侧改革”不仅能在宏观经济结构调整等方面发挥重要作用,还可以实现农村公共产品供给结构调整,保障农村公共产品的有效供给。在全面深化各项改革的关键时期,提高农村公共产品供给水平,加强农村公共产品供给效率管理,对于实现城乡统筹发展,全面建设小康社会发挥着决定性作用,也是完善和发展中国特色社会主义制度的必然要求。

党的十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出“统筹城乡基础设施和社区建设,推进城乡基本公共服务均等化”^[1],为农村公共产品供给和公共财政投资改革提出了新的任务和要求。长期以来,我国农村公共产品供给突出存在三大根本性问题:一是农村公共产品供给增量投入严重不足;二是公共服务供给水平城乡严重失衡;三是农村公共产品供给地区差距不断扩大。当前应当从加快农村公共产品供给侧结构性改革入手,积极稳妥地设计农村公共产品供给结构改革路径、架设政策体系,以求全面实现从供给端解决农村公共产品供给问题的重要目标。

1 目前农村公共产品供给侧的突出问题

1.1 农村公共产品供给增量投入严重不足

改革开放 30 多年来,我国国民经济获得一个较长时期的快速持续增长。但是,中国在从计划经济向社会主义市场经济转型过程中,出现了一系列结构性问题。最明显的问题在于农村公共产品供给增量投入严重不足,反映到过去 30 多年里,国民经济的发展速度、国家财政收入的增长速度远远高于一般国民的收入增长水平,特别是农村居民家庭人均收入增长速度较国民经济发展和财政收入增长更慢,呈现出“国富”远远快于“民富”的局面^[2](表 1)。

由表 1 可知,在“民富”增速缓慢的同时,“国富”增速也没有实现政府的预期目标。由图 1 可知,国家财政积累了大量资金,国家财政收入增长曲线一直处于 10% 以上的高位,最高达 32.41%,并长期位于国内生产总值增长曲线和城乡居民收入增长曲线之上。可见,加强民生建设、缩小城乡居民收入差距,都亟需从改革财政税收政策、扩大公共财政民生支出和公共产品供给规模入手,国家须要加快转变政府职能,健全宏观的调控体系。

1.2 公共服务供给水平城乡严重失衡

我国城乡居民享受公共服务和消费公共产品的水平存在明显差距。以医疗卫生公共产品和公共服务来看,随着国民经济迅速增长,城乡居民对医疗卫生公共服务和公共产品供给的需求日益增长,但城乡居民医疗卫生公共服务和公共产品供给的差距却呈现不断扩大的趋势,农村居民所享有的医疗卫生公共服务和公共产品供给水平仍然偏低(表 2)。

自 2003 年以来,城市每千人卫生技术人员平均拥有量为 6.98 人,农村每千人卫生技术人员平均拥有量只有 2.90 人,城市居民是农村居民的 2.40 倍;城市每千人平均拥有医疗卫生机构床位 5.54 张,农村每千人平均拥有医疗卫生机构床位 2.29 张,城乡居民实际拥有量比为 2.42:1;城市居民人均年卫生总费用为 1 958.78 元,农村居民人均年卫生总费用为

收稿日期:2017-02-21

基金项目:国家社会科学基金一般项目(编号:09BJL031);湖南省社会科学基金重大项目(编号:14WTA14)。

作者简介:李燕凌(1964—),男,湖南邵阳人,教授,博士生导师,主要从事公共管理、农业经济管理与农村社会发展研究。E-mail: liyanling1964@163.com。

通信作者:周 妍,硕士研究生,主要从事行政管理、危机管理研究。E-mail:519820250@qq.com。

表 1 1995—2014 年 4 项基本指标增长速度比较

年份	增长速度(%)			
	国内生产总值(GDP)	财政收入	城镇居民人均可支配收入	农村家庭居 民人均纯收入
1995	26.15	19.63	22.50	29.21
1996	17.08	18.68	12.98	22.08
1997	10.98	16.78	6.64	8.51
1998	6.87	14.16	5.13	3.44
1999	6.25	15.88	7.91	2.23
2000	10.63	17.05	7.28	1.95
2001	10.52	22.33	9.23	5.01
2002	9.73	15.36	12.29	4.61
2003	12.86	14.87	9.99	5.92
2004	17.68	21.56	11.21	11.98
2005	15.67	19.9	11.37	10.85
2006	17.09	22.47	12.07	10.20
2007	23.14	32.41	17.23	15.43
2008	18.18	19.5	14.47	14.98
2009	9.12	11.72	8.83	8.25
2010	18.31	21.28	11.26	14.86
2011	18.40	25.00	14.13	17.88
2012	10.33	12.88	12.63	13.46
2013	10.09	10.20	9.73	12.37
2014	8.18	8.64	9.00	11.20
平均增速	13.74	17.89	11.23	11.03

注:资料来源于《2015 中国统计年鉴》。表 2 同。

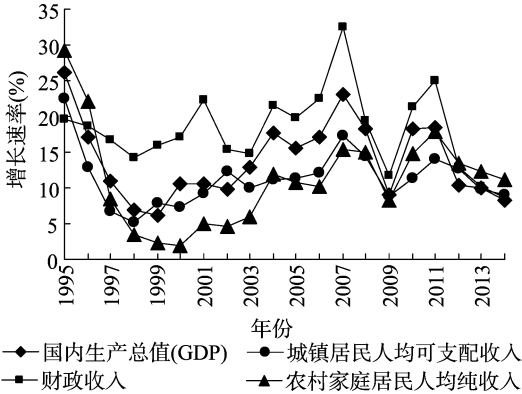


图 1 4 项基本指标增长速度变化趋势

592.21 元,城乡居民人均年卫生总费用支出差距为 3.3 倍。如果将城乡居民实际享受到的公共服务和公共产品消费情况计算到城乡差别中,城乡居民的公共服务供给实际差距将会更大。

1.3 农村公共产品供给地区差距扩大

目前,我国城乡居民不仅在享受公共服务与消费公共产品方面存在客观差距,还存在公共产品供给与公共服务的地区差距不断扩大的趋势。农村公共产品供给地区差距不断扩大,对实现城乡统筹发展、建设社会主义新农村奋斗目标产生严重的消极影响。国际上通常采用基尼系数、泰尔指数、变异

表 2 2003—2014 年城乡居民医疗卫生公共服务基本数据比较

年份	城市每千人 卫生技术人员 (人)	农村每千人 卫生技术人员 (人)	城市每千人 医疗卫生机构 床位(张)	农村每千人 医疗卫生机构 床位(张)	城市卫生服务 机构平均住院日 (d)	乡镇卫生院 平均住院日 (d)	城市居民人均 卫生总费用 (元/年)	农村居民人均 卫生总费用 (元/年)
2003	4.88	2.26	4.10	1.32	11.00	4.20	1 108.91	274.67
2004	4.99	2.24	4.15	1.34	21.00	4.40	1 261.93	301.61
2005	5.82	2.69	4.16	1.38	17.20	4.60	1 126.36	315.83
2006	6.09	2.70	4.18	1.47	15.50	4.60	1 248.30	361.89
2007	6.44	2.69	4.90	2.00	13.10	4.80	1 516.29	358.11
2008	6.68	2.80	5.17	2.20	13.40	4.40	1 861.76	455.19
2009	7.15	2.94	5.54	2.41	10.60	4.80	2 176.63	561.99
2010	7.62	3.04	5.94	2.60	10.40	5.20	2 315.48	666.30
2011	6.68	2.66	6.24	2.80	10.20	5.60	2 697.48	879.44
2012	8.55	3.41	6.88	3.11	10.10	5.70	2 999.28	1 064.83
2013	9.18	3.64	7.36	3.35	9.80	5.90	3 234.12	1 274.44
2014	9.70	3.77	7.84	3.54	9.90	6.30	—	—
平均	6.98	2.90	5.54	2.29	12.68	5.04	1 958.78	592.21

系数等来衡量一个总体中各个总体单位在某个变量上取值的差异程度。当变异系数取值 $\geq 100\%$ 为强变异,介于 $40\% \sim 100\%$ 为中等变异,介于 $10\% \sim 40\%$ 为低等变异, $< 10\%$ 为弱变异。根据黄金分割律,变异系数“优”“劣”的临界准确值应为 0.382。国际上通常将基尼系数为 0.45 作为收入分配差距的警戒线,大于这一数值容易出现社会动荡。参照基尼系数警戒线标准和变异系数黄金分割线标准,本研究将地区差距变异系数 0.4 确定为差距警戒线。

把农村公共产品及服务项目分成六大块,即农村教育、医疗卫生、农村文化、生活环境、生态环境、农业基本生产条件。对 2014 年农村部分公共产品供给数据的变异系数与极差值进行统计。除农村教育外,在所有比较项目中,农村医疗卫

生、农村文化等农村基本公共产品和服务项目的地区差距变异系数都超过了警戒线(表 3)。

由图 2 可知,在 11 项农村基本公共产品比较项目中,每千农业人口村卫生室人员、农民人均拥有乡镇文化站数、每个农业人口新增沼气工程等 7 项农村公共产品的变异系数超过 40%,其中每个农业人口新增沼气工程和自然保护区占辖区面积比重的变异系数超过 100%。农民人均拥有乡镇文化站数、水土流失治理面积占农用地总面积的比重 2 项指标的变异系数接近 70%。虽然农村卫生厕所普及率的变异系数没有达到警戒线,但在所有比较的 11 项公共产品及服务中,卫生厕所普及率的极差最大,高达 98.20%。可见,我国地区间农村公共产品供给差距非常大。

表 3 2014 年农村基本公共服务分区比较情况

类型	指标	均值	极差	极差率 (%)	变异系数 (%)
农村教育	小学程度师生人数比(人)	13.53	11.92	2.80	24.67
	初中程度师生人数比(人)	10.35	10.23	2.54	24.81
医疗卫生	每千农业人口村卫生室人员(人)	1.84	3.64	6.13	42.96
	每千农业人口乡镇卫生院床位数(张)	1.22	1.92	—	37.58
农村文化	农民人均拥有乡镇文化站数(个/人)	0.68	2.61	10.30	68.06
生活环境	卫生厕所普及率(%)	72.76	98.20	—	27.41
	每个农业人口新增沼气工程(m^3)	3.99	23.13	257.26	107.53
生态环境	自然保护区占辖区面积比重(%)	12.84	77.60	39.80	113.40
	水土流失治理面积占农用地总面积的比重(%)	24.81	58.28	—	69.84
农业基本生产条件	每万元农业 GDP 使用农用机构动力比重(kW)	2.01	5.59	9.75	58.35
	有效灌溉面积占农用地总面积的比重(%)	15.28	57.80	207.66	93.31

注:资料来源于《2015 中国农村统计年鉴》;表中部分数据是根据《2015 中国农村统计年鉴》计算所得。

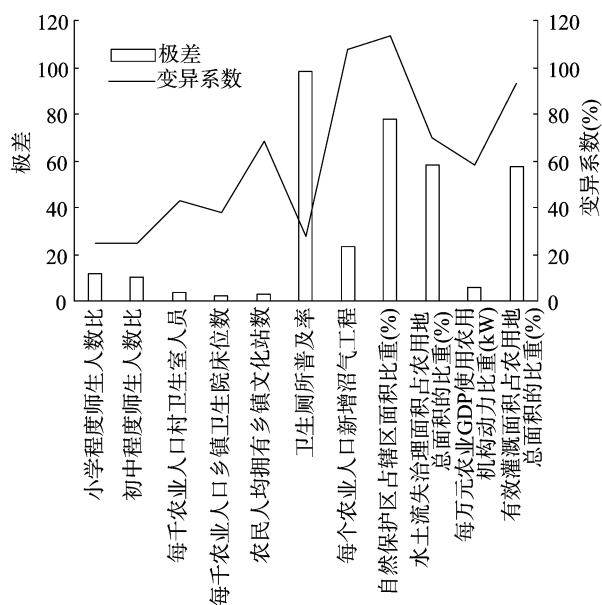


图2 2014 年农村基本公共服务极差、变异系数比较

2 农村公共产品供给侧结构性改革的路径

20 世纪 80 年代,党的十三大结合邓小平同志反复思考后得出的发展战略理论,提出到 21 世纪中叶“人民生活比较富裕,基本实现现代化”的“三步走”发展战略。党的十八大报告也明确提出“在中国共产党成立一百年时全面建成小康社会,在新中国成立一百年时建成富强、民主、文明、和谐的社会主义现代化国家”。2012 年 11 月,习近平总书记将“中国梦”定义为“实现中华民族伟大复兴,就是中华民族近代以来最伟大梦想”,并把“中国梦”的核心内容概括为实现“两个一百年”奋斗目标,将其作为政治、经济、文化、社会、生态文明“五位一体”建设的指导思想和重要执政理念。为了实现“中国梦”,党的十八届三中全会作出全面深化改革的战略部署,提出完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化的全面深化改革总目标。从“三步走”发展战略,到“两个一百年”的“中国梦”,都将实现现代化、赶超世界先进水平作为中华民族伟大复兴的奋斗目标^[3]。21 世

纪的现代化,不仅包括工业化、信息化、城镇化和农业现代化,还要加上国家治理能力现代化,而公共产品供给和公共服务能力现代化则是国家治理能力现代化进程中最基本、最直接、最重要的内容。

基于中国政府职能转变的现实要求,本研究提出“三个三十年”的划分方法:一是 1949—1978 年(改革开放之前)的 30 年里,政府主要履行对经济社会进行计划管理的职能,是一种“超凯恩斯主义”;二是从 1979—2008 年的 30 年中,中国政府致力于探索和建构市场经济体系,政府的主要职能逐渐从直接的经济建设转向宏观调控、市场监管,间接地履行经济建设职能转移,但经济建设职能仍然是政府最重要的职能;三是从 2009—2039 年甚至可能还要长一些的 30 年中,中国政府的主要职能是从宏观调控、市场监管、社会管理和公共服务逐步转向以社会建设职能为重心,即向突出社会管理和公共服务职能转变^[4-5]。

由于基本公共服务具有动态性的特点,应该根据经济社会发展不同阶段的实际要求,制定不同的阶段性目标并依次推进。有学者主张将基本公共服务的目标分为基本目标、中期目标和远期目标。其中,基本目标就是基本公共服务的普及性,中期目标是基本公共服务均等化,远期目标是与基本公共服务相对应的权利均等化。也有学者从技术角度考虑基本公共服务的规模水平目标,他们认为我国现阶段正处于城镇化水平迅速提高、经济快速发展、逐步扩大社会福利覆盖范围及稳步提高各项福利水平的历史进程中^[6]。因此,确定公共产品供给发展路径时,要以高水平战略规划指导顶层设计,预留长期发展的动态优化空间,应主推“打出适当提前量的优化建设”,实质性地减轻中长期的财政压力,同时减少公众的不便和不满。要切实利用供给前瞻性,在落实民生改善工程中提升公众满意度^[7]。本研究从新供给经济学出发,按照新的历史时期“两个一百年”规划蓝图要求,对中国政府职能转变“三个三十年”的划分方法进行应时修正,提出包括县(市、区)政府及乡(镇)政府农村公共产品供给改革在内的农村公共产品供给和公共服务改革“三步走”的路径(图 3)。

本研究提出的农村公共产品供给改革路径,是将县(市、区)政府及乡(镇)政府农村公共产品供给放到建设社会主义新农村、统筹城乡和区域发展、全面推进现代化建设、圆满实

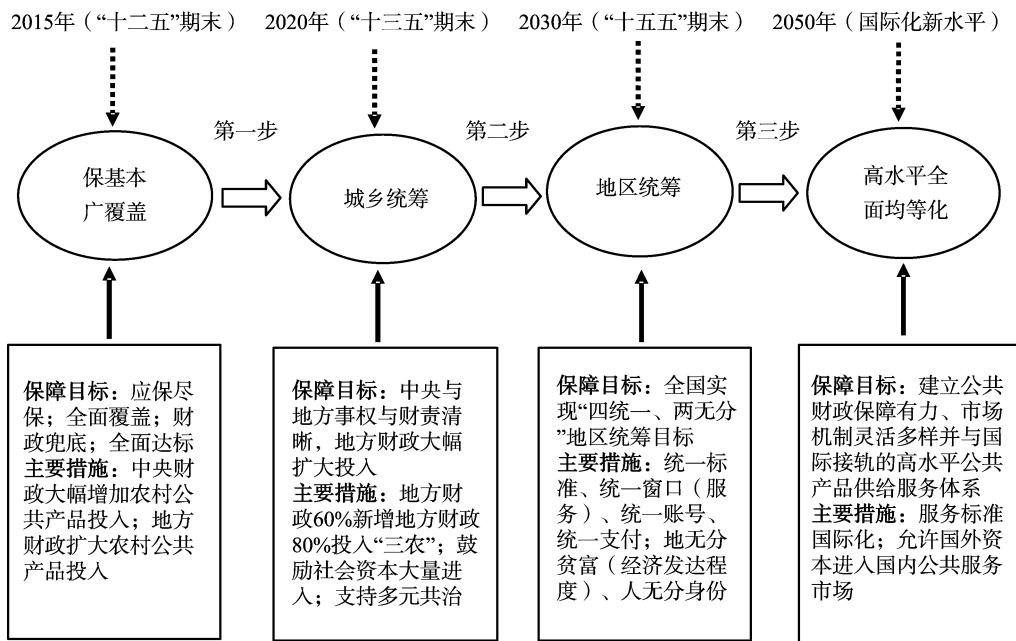


图3 农村公共产品供给和公共服务改革路径

现“中国梦”的大思维中进行设计。“三步走”改革路径的新起点是夯实“保基本、广覆盖”的社会主义新农村公共产品供给和公共服务体系，在此基础上迈出城乡统筹、地区统筹和高水平全面均等化的“三大步”，到21世纪中叶争取赶超国际化新水平。

2.1 “三步走”的改革路径

按照“三步走”改革路径解决我国农村公共产品供给问题，必须夯实新起点、打牢基础、起稳步子。农村公共产品供给改革的新起点，是指到“十二五”期末的2015年，我国基本建成县（市、区）政府及乡（镇）政府农村公共产品“应保尽保，全面覆盖，财政兜底，全面达标”的供给体系。中央财政大幅增加农村公共产品投入，地方财政扩大农村公共产品投入。农村基本公共服务标准体系健全、公共财政投入有力、基本保障水平较高。“三步走”改革路径如下：第一步实现城乡统筹，到“十三五”期末的2020年基本实现中央与地方“事权与财责”清晰，地方财政大幅扩大农村公共产品供给和公共服务投入的目标。通过调整中央和地方财政事权及财责，使地方财政的60%、新增地方财政的80%投入到“三农”支出之中。在具体政策方面，积极鼓励社会资本大量进入“三农”领域，从事农村公共事业和社会化服务，积极支持农村公共产品供给和公共服务多元主体治理，形成良好的多元共治环境。第二步达到地区统筹，到“十五五”期末的2030年基本实现全国农村公共产品和公共服务“四统一、两无分”的地区统筹目标。提高农村公共产品和公共服务的统筹水平，实行全国统筹供给和服务。在具体政策措施方面，统一供给标准，统一服务窗口，统一保障账号，统一补偿支付，即实现“四统一”。缩小不同省（市、区）之间、省（市、区）内不同市（州）和县（市、区）之间的差距，通过扩大一般性财政转移支付的方法，逐渐消除经济发达与不发达地区之间的差距，即实现“地无分贫富”；取消城乡居民的户籍标志区分，城乡居民一律使用公民身份证和统一保障账号，享受公共产品供给和公共服务

基金。与此适应地改革是，努力缩小公务员、事业单位和企业从业人员、无业人员等享受公共产品供给和公共服务的差别，即实现“人无分身份”。第三步达成高水平全面均等化，到2050年基本实现建立公共财政保障有力、市场机制灵活多样并与国际接轨的高水平公共产品供给服务体系。实现公共产品供给和公共服务“高水平全面均等化”是实现中华民族伟大复兴事业的一个重要内容，也是“中国梦”的目标之一。在具体政策措施方面，应该重点推动公共产品供给和公共服务标准国际化，并通过对供给体制机制的全面深化改革，允许国外资本进入国内公共服务市场，在供给主体、供给规模、供给质量，推动提档升级，赶超国际水平，不断提高公共产品供给和公共服务的国际化新水平。

2.2 “三步走”改革路径实施的基本条件

从新供给经济学角度提出解决我国农村公共产品供给基本问题的“新起点、三步走”路径设计，必须确保有科学文明与运行良好的政治、经济、社会、文化和生态环境，并具备以下3项基本条件：第一，和平崛起的国际发展环境。没有世界的和平，就不可能有中国的安宁。没有国家的安宁，就根本无法谋求经济社会稳定的可持续发展，更谈不上发展我国农村公共产品供给和公共服务。因此，和睦的国际环境，特别是和平的周边国际环境是保障“三步走”改革路径顺利实施的基本条件之一。第二，加快城市化水平提质蜕变。目前我国城市化大概以每年1%的速度推进，城市建设的质量也存在许多问题，城市化与市民享受的公共产品供给和公共服务需求之间的矛盾特别突出，城市新增居民对公共产品的需求几乎没有纳入城市发展的规划中，不仅使得城市居民（包括新增农民进城转变成的“新市民”）享受的公共产品和公共服务严重短缺，而且为城市可持续发展留下许多隐患。一些学者认为，面对数以亿计的中国农民“只有转移到城市中去”，还有学者探讨在农村就地解决数以亿计的中国农民发展问题。由于公共服务资本化客观上已经成为我国城乡差距扩大的一个内生

机制^[8]。不加快发展城市化,就几乎无法找到解决缩小城乡差距的有效途径。因此,实施“新起点、三步走”路径必须在确保每年以超过 1% 的速度推进城市化的同时,加快城市化速度、提升城市化质量^[9]。这样才有可能到 2050 年前,使我 国接近 90% 的公民成为城市居民,并享有与国际先进水平大体相当的公共产品供给与公共服务水平。第三,坚持扩大供给与稳健准入的基本政策不动摇。我国农村公共产品供给问题的形成由来已久,解决问题可谓是“冰冻三尺非一日之寒”,既急不得、也等不起。不可否认公共产品和公共服务“市场供给模式”具有其特定优势,但不能因为追求扩大供给而过早提出社会资本全面进入公共产品供给与服务领域,要着重强调公共产品和公共服务的非赢利性、强调公共财政应当担负起应尽之职责、强调公共财政普惠目标。追求基本公共服务均等化的重要目标固然重要,但不能因为谋求“政绩”而过早提出形式上的、简单的、低水平的均等化策略,要强调从实质上解决公共产品供给城乡和地区统筹难题。需要说明的是,本研究讲“不过早提出”不等于在每一步发展过程中“不提”,而是有一个侧重点的问题。在“城乡统筹”阶段讲社会资本“大量进入”、在“高水平全面均等化”阶段讲“允许国外资本进入”,都有政策侧重点考虑。在坚持扩大供给与稳健准入的基本政策不动摇的前提下,既要积极引入更多的社会投资进入农村公共产品供给领域,以弥补供给资金不足、搞活供给方式、提高供给效率,又要保持公共产品的非营利性和普惠性。

3 农村公共产品供给侧结构性改革的政策架构

在“两个一百年”宏伟目标指引下,提出解决农村公共产品供给问题的“新起点、三步走”路径设计。要实现农村公共产品供给 3 个阶段的目标,使得“新起点、三步走”的路走得积极、稳健,就必须从供给标准、决策、结构、模式、绩效等方面综合权衡,采取一系列有力措施,解决措施涉及政治、经济、文化、社会、生态等。有些宏观性、长远性、根本性、原则性的规定或规范必须长期坚持,这是我国农村公共产品供给改革政策架构科学的顶层设计。具体而言,本研究提出按照“双扩双增,普惠共治”的方略进行政策架构。

3.1 扩大农村公共产品供给内容与主体范围

要从农村长远发展、城乡统筹发展、新型城镇化建设的总体要求考虑,全面推动应供尽供、应保尽保。重点抓住农村劳动力转移就业培训、农民失业保险、失地农民家庭廉租住房建设、农村土地经营保险、农民家庭土地经营权转让保险等事关农民生存与发展的困难,扩大农村公共产品供给与公共服务范围,加快实现全面覆盖,加速推进新型城镇化。由于城乡劳动力的流动构成了中心和边缘地区资源交换的不平衡机制,劳动力的流动具有明显的“公共服务移民效应”,公共资源的区域间配置格局与劳动力流动的方向基本一致。因此,必须按照新型城镇化的要求,充分考虑城市化发展速度的“马太效应”^[10]。在制定农村公共产品供给规划和实施方案时,打足“提前量”、留够发展空间,以防止公共资源低水平重复投入、确保农村公共产品供给长期效益优良。同时放开制度供给约束,在不同的农村公共产品供给领域、农村公共产品供给不同的发展阶段,政府、市场和社会等不同主体所扮演的角色

和发挥的作用不尽相同^[11]。应允许私人部门、第三部门进入到更多的农村公共产品供给领域。鼓励社会资金直接投向公共资源稀缺及满足公共服务多元需求的领域,广泛吸纳更多资金参与农村公共产品供给,吸引更多智力资源、管理资源参与农村公共产品供给管理。

3.2 扩大一般性财政转移支付与地方财政农村公共产品支出规模

按照公平、效率、法治的基本原则和“财政兜底”的总体要求,加快建立财政转移支付制度,加大一般性财政转移支付,清理与规范专项性财政转移支付。同时全面深化税收体制改革,合理调整税收返还、原体制补助或上解、公式化的财力性转移支付补助、专项转移支付补助和年终结算补助或上解政策,增强财政转移支付具体方式的科学性和透明度,强化财政转移支付预算管理,努力促进相同区域内部各地区之间农村公共资源有效配置和财政能力再分配,不断提高公共服务均等化程度、提高农村公共产品供给效率。由于地方经济社会发展水平及中央政府财政转移支付规模上存在着差异,目前我国不仅省际间财政支农支出水平差距较大,而且省(市、区)内各市(州)间的财政支农支出差距也很大^[12]。国家要合理设定县(市、区)政府及乡(镇)政府农村公共产品供给标准,把农村基本公共服务范围内所需的供给资金纳入财政预算,并进一步规范专项性财政转移支付,扩大一般性财政转移支付规模,加强财政资金使用监督,确保各项农村基本公共服务全面达标。理清中央与地方政府对农村基本公共服务的事权与财责,加强地方财政供给农村公共产品与公共服务的主体功能。中央政府应当尽快制订全国性的《县(市、区)政府及乡(镇)政府农村公共产品供给最低保障标准》,并通过规范的财政转移支付来平衡各地区基本公共服务的财力差距,实现“保基本”目标。涉及到每个具体公共产品或公共服务标准的确定,可以考虑以略低于全国平均水平为标准,作为财力一般和财力较弱的政府供给农村公共产品必须坚守的“红线”。地方财政同时要进一步压缩行政事业性开支、压缩人员费用开支、压缩竞争性行业和项目的经济建设开支,腾出大量财力用于农村公共产品供给支出。

3.3 增多供给模式与监督环节

在坚持农村公共产品供给“公共财政支出为主、广泛吸纳社会投资”的基本投入基础上,尽量减少政府生产,积极发展“服务外包”和“购买服务”等市场交易生产方式,创新社会组织并充分发挥社会组织功能,广泛实施有财政补贴的社会自治生产方式。我国农村公共产品与服务长期供给不足问题的原因,除了财政投资不足外,在供给机制上也存在问题^[13]。政府要加快政策研究,解除制度约束,放开制度供给,积极建立农村公共产品混合供给模式。在混合供给模式中,政府提供农村公共产品、公共服务的公共目标,私人部门按市场交易方式提供农村公共产品、公共服务的利润目标,同时发挥社会自愿供给作用、激活农民“参与式”供给积极性,将政府、私人部门、农民自治组织和农民放在农村公共产品同一领域中,分别提供合适比例的资金或服务。政府提供的服务要更加关注公共部门的职能职责和实现公共利益价值目标,市场供给主体所提供的服务要更加关注利润和效益,农村社会自治组织更加关注区域内的社会利益,农民在充分表达个体利益的同

时关注社区利益,通过 4 种主体相互参照、相互比较,使农村公共产品供给既不损害公共价值,也符合成本效益原则,这使农村公共产品供给模式更加丰富多样,激励更多供给活力,挖掘更大供给潜力。在坚持农村公共产品供给的公共性、公益性基础上,还要兼顾生存性和发展性公共产品的发展平衡,必须加强对农村公共产品供给阶段性目标的适时监督。在坚持放开制度供给约束、积极吸纳多元投入主体参与农村公共产品供给、广泛采用多样化供给模式进行农村公共产品生产的同时,要用最严格的标准保护农民的公共利益、民生发展权益,遵从农村公共产品的非营利性本质要求,对农村公共产品每个供给生产环节加强监督。

3.4 增大政府的责任考核

社会主义市场经济的改革方向,本身就是经济和政治的统一^[14]。按照建设责任政府、法治政府和服务型政府的要求,分阶段推进农村公共产品供给改革。各级政府要增强扩大农村公共产品供给的职能责任意义、增大履行职能的原动力。加快建立各级政府公共服务评价机制,严格落实县(市、区)政府及乡(镇)政府农村公共产品和基本公共服务最低保障标准。要严格实施各级政府对农村公共产品和基本公共服务的供给绩效问责制度,严格规范县(市、区)政府及乡(镇)政府农村公共品和基本公共服务供给的统计考核、审计和监察,把各级政府农村公共产品和基本公共服务绩效评价结果作为考核各级政府领导政绩的重要手段,作为配置财政、税收等公共资源的重要依据。要把扩大农村公共产品供给、提供基本公共服务作为政府合法性基础,自觉增大供给农村公共产品、提供农村公共服务。并且建立起包括上级政府、社会组织、广大农民在内的完善的农村公共产品供给考核机制,将实现本地区县(市、区)政府及乡(镇)政府农村公共产品供给最低保障目标,纳入政府“责任政府和服务型政府”建设的基本目标内容,对于不能完成这一目标的政府主要官员实行“责任追究”,对连续 2 年不能完成这一目标的地方政府实行“集体责任追究”,增大绩效考核结果对政府合法性评价的力度。

3.5 加快推进农村公共产品普惠制度,促进农村公共产品多元共治

坚持实施农村公共产品供给普惠制的普遍性,非歧视等基本原则。不分年龄、性别、民族、居住地、经济收入状况等差别,向全体农民提供公共产品财政支持,让公共财政惠及每个农民^[15]。在所有公共产品供给和公共服务领域,建立起基本的农民普惠待遇。政府拥有的庞大国有资产及其收益,要全民提供普惠式公共服务保障,国有资本要“重点提供公共服务,加大对公益性企业的投入”,特别是在“工业反哺农业”方面发挥重要的财源作用^[15]。要坚持“政府主导,社会参与,多方投入,多元治理”的农村公共产品供给基本管理体制,在投入、生产、分配全过程,在决策、组织、监督、协调各环节中,建立起包括政府、社区、企业、专业合作社和广大农民等多元利益主体在内的共同治理机制,把农村公共产品供给管理放到创新社会管理大格局中^[16]。由于有时农村公共产品的各

个供给层级与最终的受益者之间存在利益不一致的情况,在多重委托-代理关系中,各级政府也表现出协调不顺畅的现象,这严重影响区域性农村公共产品供给的效益,挫伤地方政府供给农村公共产品的积极性。因此,各个供给层次之间须要相互磨合、沟通,逐渐通过立法加强各级政府公共服务的责任,积极推动各供给主体为不同层次农村公共产品供给协同合作,推动农村公共产品供给治理体系科学化和治理能力现代化。

“双扩双增,普惠共治”的政策方略,是从供给端解决我国农村公共产品供给的重要政策方针和战略性政策指南,是我国实现农村公共产品供给“新起点、三步走”目标的基本政策架构。“新起点、三步走”目标和“双扩双增,普惠共治”政策方略,共同构成提高我国农村公共产品供给效率的顶层设计和“美丽中国”中“幸福农村”公共服务的秀美蓝图。

参考文献:

- [1] 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[J]. 求是, 2013(22):3-18.
- [2] 李燕凌. 农村公共产品供给问题论[M]. 北京:中国社会科学出版社,2016.
- [3] 贾康. 新供给:经济学理论的中国创新[M]. 北京:中国经济出版社,2013.
- [4] 李燕凌,贺林波. 公共服务视野下的政府责任法治[M]. 北京:人民出版社,2015.
- [5] 李燕凌,熊春林. 公共消费结构合理吗?——基于城乡统筹的思考[R]. 湖湘三农论坛,2010;58-61.
- [6] 肖建华. 财政保障农村基本公共服务的机制与政策体系[J]. 宏观经济管理,2013(12):49-51.
- [7] 贾康,苏京春. 对我国基础设施与基本公共服务供给条件前瞻性的分析认识[J]. 财会研究,2013(1):5-7.
- [8] 李燕凌,汤庆熹. 我国现代农业发展现状及其战略对策研究[J]. 农业现代化研究,2009(6):641-645.
- [9] 李燕凌,刘远凤. 城乡差距的内生机制:基于公共服务资本化的一个分析框架[J]. 农业经济问题,2013(4):15-23,110.
- [10] 杨刚强,孟霞,石欣,等. 基本公共服务与农村劳动力转移的关系研究[J]. 宏观经济管理,2013(8):38-39.
- [11] 李燕凌. 农村公共产品供给侧结构性改革:模式选择与绩效提升——基于 5 省 93 个样本村调查的实证分析[J]. 管理世界, 2016(11):81-95.
- [12] 李燕凌,欧阳万福. 县乡政府财政支农支出效率的实证分析[J]. 经济研究,2011(10):110-122,149.
- [13] 贾康,孙洁. 农村公共产品与服务提供机制的研究[J]. 管理世界,2006(12):60-66.
- [14] 刘国光. 关于政府和市场在资源配置中的作用[J]. 当代经济研究,2014(3):5-8,96.
- [15] 高彦彦,周勤,郑江淮. 为什么中国农村公共品供给不足? [J]. 中国农村观察,2012(6):40-52,93-94.
- [16] 沈贵银. 关于推进江苏农业供给侧结构性改革的若干问题[J]. 江苏农业科学,2016,44(8):1-4.