# 现阶段农村公共产品供给主体多元化发展探析

来源：网络 作者：心旷神怡 更新时间：2024-05-28

*\" [摘要] 改革开放以来，我国农村经济取得了飞速的发展，但是在作为农村经济发展基础的公共产品提供则存在着理论和现实的许多弊端，已经严重影响到农村经济的发展与基层稳定。长期以来，传统的公共产品理论一直左右着公共财政的提供，认为公共产品只能由...*

\" [摘要] 改革开放以来，我国农村经济取得了飞速的发展，但是在作为农村经济发展基础的公共产品提供则存在着理论和现实的许多弊端，已经严重影响到农村经济的发展与基层稳定。长期以来，传统的公共产品理论一直左右着公共财政的提供，认为公共产品只能由政府提供。但是，随着农村公共事业的发展，公共财政的支出和收入逆差日益明显，其结果与传统理论下的政府干预公共产品的提供发生了背离。因而，探析农村公共产品供给多元化已成为研究公共产品供给的必然趋势。

[关键词] 公共产品；单一体制；公共治理

近年来，“三农”问题已成为我国社会经济发展中日益突出的问题，严重制约着我国经济的进一步发展，并日益影响着农村经济的持续发展与农村社会的稳定。增加农村公共产品的供给则是解决“三农”问题的有效手段，对于促进传统农业转向现代农业以及农村工业化的实现都具有重要的现实意义和长远的战略意义。然而，长期以来我国农村公共产品处于严重的供给不足及结构不合理的状态，这已成为农村经济社会稳定发展的制约因素。

一、农村公共产品供给主体单一的理论缺陷

公共产品通常称作公共物品，它一般与私人产品相对应，主要是指用于满足社会消费所需的物品或服务。农村公共产品是公共产品的组成部分，因而具备公共产品的特性：如非竞争性、非排他性和外部性等。由于对这些特征的满足程度不同，公共产品又可分为纯公共产品和准公共产品。但是，不管是纯公共产品还是准公共产品的供给，都因其自身的特征而必须由公共部门参与供给。因此，政府作为公共部门的主体也必然成为农村公共产品的供给单一主体。这种公共产品的特定性决定了政府提供的必要性和明显性。

然而，在对公共物品的供给中，公共部门的供给与其他组织和个人存在着合作的可能性。公共物品主要由政府提供但不排除其他组织和个人的参与。在传统的公共产品提供的理论中，明确指出政府是惟一的生产者和供给者。的确公共物品的属性决定了政府进行生产和供给的有效性，政府能够运用其强大的人力、物力资源在较短的时间内提供社会所需的公共产品。但是，一方面“政府提供公共产品在一定程度上说是一个政治过程，其交易成本甚至比市场制度昂贵。”[1]由于存在“免费搭车”心理，对具有共同受益或联合消费特征的物品或劳务，消费者是不愿意为此付出价格的，市场也无法通过供求双方的力量对比为此类物品或劳务求得一种均衡价格。现实中政府失灵所带来的政策失效就是明显的例子。另一方面，由于政府在公共产品的提供中，存在着外部的不经济性，使其它组织和个人很难介入到公共机制中。对于“外部效应”的物品或劳务，由于私人边际成本和社会边际成本之间或者私人边际效益和社会边际效益之间的非一致性，市场供给是不会达到最佳的资源配置状态的。这就要求政府在这些领域发挥作用，提供公共物品或劳务，弥补市场不足。这种种的表现归根结底就在于公共产品的供给理论存在严重的缺陷和不足。单一的政府供给机制在现实的情况下已经无法满足农民日益增长的公共需求，形成了供给与需求的矛盾，这给农村的发展带来了不利的影响。因此，产品供给的实现关键就在于作为基石的理论得以创新。

二、单一供给体制下农村公共产品供给的现状

（一）农村公共产品的供给不足与供给过剩的怪象

在现阶段我国实行的农村公共产品的供给体制下，农村公共产品的提供基本上都是由上级的政府机关加以决定，实际上很难反映农民的自身利益需求。农村公共产品的供给不足主要表现在以下两个方面：一是纯公共产品的供给存在着严重不足。如在农业的基础设施、农村的环境生态保护和乡村治理等方面，在对其的提供上存在着资金的短缺和必要的政策指导。农村公共产品的供给主要由县乡政府财政来承担，但是面对地方财政的困境，无法拿出充分的资金投入到农村公共产品的供给中。二是准公共产品的严重缺乏。如农村的基础教育、医疗社会保障等各个方面。这些准公共产品的提供有利于提高农民的科技文化素质，改善农村医疗卫生条件。但是，基层政府的财力极其有限，根本满足不了农民的需求。由于政府的投入受限严重的影响了农民的生产积极性，制约了农业的可持续发展。

与上述公共产品的提供短缺形成对比，在许多农村一些农民不需要的和根本无法需要的公共产品和服务大量过剩。“这主要是由于农村公共产品的供给不是根据农民的实际需要而是根据一种自上而下的不切实际的行政命令来运行的，更甚至是一些地方干部个人的政绩私利性所驱使的结果。”[2]例如一些干部不顾农村的实际条件为了追求自身利益的满足而大肆地兴建一些短视化的项目，它们对广大的农民来说是无法加以利用和根本利用不起的。公共产品和服务的公共性实质发生了质的转变，导致公共资源的浪费和农民对政府提供公共产品的失望。

由于行政体制改革的滞后，政府对农村公共产品的供给不是根据农村和农民的真实需求来决定，而是根据地方政府部门领导人的政绩来决定。由此造成了现行的农村公共产品的供给机制不能反映农民对公共产品的需求状况，这种供给结构的失调导致农村公共产品的利用低效率。农村公共产品提供的不足与过剩的明显反差，表明了政府在对公共产品的提供中存在着严重弊端，这也为公共产品的多元化供给提供了现实的可能性。

（二）政府作为农村公共产品的供给主体存在着“缺位”和“越位”现象

我国农村公共产品制度安排下政府是农村公共产品和服务的最主要的生产者和供给者，由于市场机制无法有效地提供公共产品，所以人们就把提供公共产品的责任全部推给了政府，认为市场干不好的政府一定能干好。然而，市场失灵是政府干预的必要条件而非充分条件。因为现实表明，政府在有效克服公共产品消费中“搭便车”问题的同时，却不可避免地产生了低效率等问题。政府失灵问题的表现：中央与地方在农村公共产品的供给上，责任划分不明确；在对村民自治的推行中，农村公共产品供给存在着主体职责模糊和责任推委现象等。由于传统的行政管理体制的影响，下级服从上级导致最后把农村公共产品的责任推给了乡镇政府，这对本来自身财政就非常薄弱的乡镇政府来说，不得不通过各种手段来实现上级政府的命令。因而各种的摊派和“三乱”现象屡禁不止，加重了农民负担。本来就应该由政府来承担的责任最后又落到了农民身上，依靠农民自己来提供自己所需的各种公共产品，政府的供给主体严重“缺位”。同时，由于公共产品被政府所垄断没有竞争对手，在提供服务和产品方面进行质量和效率的比较，致使公共产品供给短缺和低效率，没有充分的发挥其他组织和个人的辅助作用。因此，现行的财政体制的弊端与行政体制的弊端相结合是政府在对公共产品提供存在问题的体制弊端。

（三）单一的政府供给体制缺乏必要的监督

行政体制改革的重要目的之一就是提高公共产品的供给效率，而公共产品供给并不都得由政府来承担。在政府功能和市场功能的空白区域，由其他的组织和个人来承担会产生更大的效率。由于政府不同部门之间职能定位不清，这给公共产品的提供带来了不便。作为庞大的科层管理体制很难摆脱旧的官僚主义的弊端，政府行为受到各种社会势力的牵制。因此，在公共产品供给的操作和实施层面上政府的效率低下。当前西方各国的公共产品供给有由政府向民间转移的趋势，许多由政府直接提供的公共产品变为由民间组织和个人来提供。“在现有的公共产品供给体制下，由于农民被排斥于公共产品的供给决策和管理体制之外，没有把作为农村公共产品\" 受益的主体农民的积极性调动起来，这使得公共产品的供给缺乏活力，无法形成对农村公共产品供给的有效监督和管理。”[3]无论是国家的转移资金还是地方政府的制度内外支出资金都没有实行专门统一的管理。农村公共产品供给监督管理体制缺乏，使农村公共产品的供给低效率，政府只能通过增加农村公共产品的供给成本，造成了公共资源的大量浪费。

三、改革单一体制，实现农村公共产品的多元化供给

（一）完善农村公共产品供给的多元化理论体系

l.公共治理理论的发展与完善。伴随着二战的结束，各国政府干预作用的不断加强和福利国家的过度发展，政府职能扩张、机构臃肿和效率低下的弊端日益突出，人们认识到政府在市场中存在着失灵现象，面对这种情况西方学者对政府的职能和作用进行了重新审视，并从治理的理念内涵出发，从中挖掘其适应现代社会发展的有用价值。在此基础上，逐步地形成了公共治理理论。“公共治理理论体现了人们对政府管理和公共部门管理从组织结构到功能作用，从行为方式到行为理念有了全新的认识和理论升华。”[4]这也使得我们在对公共产品的提供中，明确提供主体的内涵，公共治理理论的提出扩大了对象的范围，它成为公共部门自身管理、社会组织和团体管理以及公共事务管理的综合体，为公共产品提供理论前捉。

2.“灯塔理论”的影响。英国经济学家罗纳德。科斯研究了早期灯塔现象，通过这一现象的研究他提出了灯塔的私人收费的可能性。其现象表明了，“作为公共产品可以由私人来加以提供，并且会更有效率。这也在理论上反驳了传统公共产品只能由政府垄断的观点，为人们建立公共产品的多元供给机制提供了理论指导。”[5]

3.第三部门公共产品供给理论的发展。非营利性组织的建立，对公共产品提供了一个现实的平台。由于非营利性组织的非营利特性和高效性，这使得政府所承担的一些准公共产品，可以由第三部门来进行提供，这防止了政府中“搭便车”的现象，提高了公共产品的供给效率。

（二）政府理念的转变，公共部门的内涵得以体现

随着行政体制改革的开展，政府逐步从管制型政府转入到服务型政府阶段，政府的理念也相应地由“管制”转为了“服务”，这是公共服务理论的核心价值。公共服务理念深刻地改变了人们对政府的认识，政府也不再是高高在上的压力型的政府，而是为人民提供服务的政府。政府行为方式也不再是靠权威对人民发号施令，而是与人民形成协商谈判的互动关系。政府理念的转变带来了公共产品提供主体的多元化变化，传统公共管理理念下政府是公共事务和公共产品的惟一管理者和提供者，把其他组织和个人排斥在外。而伴随公共服务理念的深入，逐步强调的是根据不同的特点而实行不同的主体服务原则，参与管理和服务的主体已经不再局限于政府部门，还包括非营利性组织、私人部门和其他各种团体与个人。在公共产品的提供上要打破政府垄断的局面，充分安排其他组织在有效提供公共产品中的作用。

（三）发挥其他非政府组织的优势，做到政府与相关组织的有机结合

就政府与各行为主体之间的关系而言，他们之间应该是以公共利益为核心的合作关系。在传统的管理理念中，公共部门就是指政府，政府是公共产品的惟一提供者。而在新公共服务理念下，管理主体是多元性的，非政府组织也都被认为是公共产品的供给者，他们之间不应该是压制与被压制的关系而是一种合理分工的合作关系。当前政府正处于转型期，应该运用它的力量去培育和发展更多的非政府组织，用它们来解决当前社会中存在的许多问题和公共产品的提供难题。就农村公共产品的提供而言，主要做到以下几个方面：第一，在农村公共产品的提供中，应该以农民的需求为中心。在农村的供求双方关系中，地方基层政府是农村公共产品的主要提供者，农民是公共产品的需求者，因此在农村公共产品的提供过程中，政府必须坚持农民的需求第一原则，深入了解农民对公共产品的实际需求，加强对实际情况的分析，在做决策时不脱离农民的实际情况；第二，通过非政府组织来提供公共产品，主要是通过现在农村中的各种基金会来为农民提供公共产品的所需。随着农村经济的发展，农村各地建立了许多经济协会，通过民间的合作形式来实现农民自己提供自己所需产品；第三，实现基层政府、农村经济协会和农民的三者的统一与联合。农民自身经济组织的建立，农村公共产品的供给也逐步地多元化，由原来的政府惟一供给变为了政府、经济组织和农民三者共同供给。因此，政府必须重视三者的有机结合，发挥各自功能满足农民的需求。

（四）完善农村公共产品的供给配套措施

1.提高农民的文化素质，实现对公共产品的自主需求。“必须重新认识农民，考虑农民的需求，从而确实解决农村问题。”[6]现在在农村的公共产品供给中，由于农民的文化素质普遍较低，再加上受到传统思想的影响，因而在公共产品的需求性上存在着非理性。他们在对公共产品的选择上往往只从眼前和近期的利益着眼，而对长期性的、见效慢的公共产品的需求热情不高，有的农民还存在着“搭便车”的心理，这些原因造成公共产品的需求信息失真。因此要不断提高农民的科学文化素质，引导他们树立正确的需求观，积极地参与对公共事务的管理和监督。

2.适应农村税费改革，加强对农村财务的监管。农村财务是农村公共产品提供的一个主要来源，因而必须深化体制改革增加社会效益和生态效益，为农民减轻负担，切实贯彻中央关于深化农村改革的政策，改革乡镇财政体制，优化财政支出结构，完善各地转移支付制度，保持农村财政不受到上级政府的制约， 保证村民自治的顺利开展，也保障农村公共产品供给的实现。

3.完善农村公共产品供给决策和管理机制。由于农村自上而下的供给决策体制忽略了农民对公共产品的真正需求，导致了一些公共产品供给与需求不对称现象。因此，为了提高公共产品供给的效率必须建立一套农村公共产品的民主表达机制，以能体现农民的真正需求。同时，加强对农村公共资源的监督，实现村务公开，确保公共资源合理利用，使公共资源的使用置于严格的农民监督之下，保证其能真正地用于农村公共产品的供中。

参考文献

[2]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.

[3]杨定全。西部农村公共产品供给体制的改革与创新[J].云南行政学院学报，2005，2.

[4]滕世华。公共治理视野中的公共物品供给[J].中国行政管理，2004，7.

[5]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.

[6]杜永豪。公共服务：论农民当前的根本需求及对策[J].公共行政与人力资源，2004，2.

本文档由028GTXX.CN范文网提供，海量范文请访问 https://www.028gtxx.cn