

贵州省社会科学院 研究成果摘要选编

贵州省社会科学院 编

贵州人民出版社

贵州省社会科学院 研究成果摘要选编

贵州省社会科学院 编

贵州人民出版社

贵州省社会科学院研究成果 摘要选编

贵州省社会科学院 编

贵州人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

贵州省社会科学院研究成果摘要选编/贵州省社会科学院编.

—贵阳:贵州人民出版社,2008.12

ISBN 978-7-221-08398-2

I. 贵... II. 贵... III. 社会科学-科学研究-成果-汇编-贵州省-2006

IV. C127.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 184008 号

书 名 贵州省社会科学院研究成果摘要选编
编 者 贵州省社会科学院

责任编辑 程 立
封面设计 唐锡璋
出版发行 贵州人民出版社
印 刷 贵州创兴彩印厂
规 格 787×1092 毫米 1/16
字 数 300 千字
印 张 17.25
版 次 2008 年 12 月第 1 版 第 1 次印刷
书 号 ISBN 978-7-221-08398-2/X·0
定 价 45.00 元

目 录

两大历史任务时期贵州农村公共产品供给问题研究	韩 缙(001)
贵州新型工业化核心竞争力研究	肖勉之(017)
贵州主导产业与“泛珠江三角洲”合作机制研究	雷双松(033)
贵州省环境友好型社会倡导下的锌产业循环式发展 问题研究	欧阳红(049)
贵州省现代服务业发展问题研究	胡高英(064)
贵州市场化进程中农民合作经济组织发展的动力机制及 对策体系研究	高 刚(084)
构建和谐社会与消除贵州农村贫困问题研究	张美涛(101)
我省社会主义新农村建设的社会态度基础研究	周芳苓(119)
贵州发展乡村旅游与社会主义新农村建设研究	白雪冰(140)
贵州少数民族乡土文化资源与新农村乡村文明建设研究 ..	龙平久(155)
明代黔东南地域文化研究	教以深(172)
行商之家——贵州省各地会馆研究	徐 适(188)
从国内文化产业研究状况看贵州文化产业研究 发展应注意的问题——从文献计量学角度分析	张 燕(201)
贵州龙里地区岩画研究	田 原(222)
贵州佛道儒巫宗教文化现象研究	蔡贞明(238)
少数民族地区新农村建设中传统法文化问题研究 ——以贵州苗族传统法文化为例	文新宇(254)

两大历史任务时期贵州农村 公共产品供给问题研究

韩 缙

前 言

2006年年初,中共贵州省委书记石宗源指出:“我们必须紧紧抓住新阶段扶贫开发 and 社会主义新农村建设两大历史任务,才能实现贵州经济发展的历史性跨越”。纵观多年来贵州农村的建设和发展,我们深切感受到:农村公共产品供给问题始终是贵州大多数农村地区难以长足发展的制约“瓶颈”。当前,中央的“三农”政策核心已由“少取”迈向“多予”,国家今后对农村的投入力度将发生巨大变化。但如何用足用好国家惠农资金和政策,广泛整合相关资源,促进贵州农村特别是农村贫困地区公共产品供给在质和量上发生飞跃,进而推动贵州两大历史任务的顺利完成,则是我们面临的重大课题。

关键词 两大历史任务 公共产品

一、两大历史任务与农村公共产品供给

目前,占全国总量十分之一强的农村绝对贫困人口及农村低收入人口仍生活在贵州,贵州农村贫困人口数量多、分布广、贫困程度深的状况依然严峻。由于农村贫困人口大多居住在自然条件恶劣、社会发展程度低、社会服务水平差的深山区、石山区、边远山区、高寒山区、地方病多发区和少数民族聚居区,贵州农村扶贫工作必然长期面临着难度更大、成本更高的局面。没有贵州农村的小康就没有贵州的小康也必然没有全国的小康,贵州农村

扶贫直接影响着我国国民经济战略目标的进程。因此,新阶段扶贫开发工作必然是贵州的首要历史任务。2006年,我国以“生产发展、生活富裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”为基本目标的社会主义新农村建设作为缩小城乡差距、缓解城乡二元结构矛盾的重大战略开始实施,其涵盖了党中央对新时期农村地区在经济建设、政治建设、文化建设、和谐社会建设等诸多方面的总体布局和要求,指明了我国相当长一段时期“三农”工作的总目标和总方向。这为改变贵州农村社会经济滞后的局面带来新的重大发展契机,也为贵州赋予了新的历史任务。建设社会主义新农村是一项巨大的系统工程,需要各方面的改革与调整,包括调整农业结构、完善公共产品供给、减轻农民负担、增加农民收入、加强农村政治文明和精神文明建设等等。我们认为,在众多改革层面中,农村公共产品的供给改革是其他方面的基础与动力,其供给水平深度制约着农村经济和社会发展,是建设社会主义新农村的关键环节。现阶段应该把农村公共产品的供给体制的改革作为中央政府及各级地方政府工作的重中之重,加大力度,积极促进农村公共产品供给体制的重构。农村公共产品是指由范围不同的农村居民消费、享用,具有公益性的各类物质或者服务产品,涉及农村公共设施、公共事业、公共福利、公共服务等各个领域。本课题所指农村公共产品则更多关注于满足农民生产生活所必需的基本设施和基本公共服务。完成两大历史任务的过程无疑也是促进贵州农村经济社会健康快速发展的过程。故我们有理由认为,关注贵州两大历史任务,必然要关注贵州农村公共产品供给问题。

二、贵州农村公共产品供给的个案调查

(一)选点的理由

为进行本课题研究,课题组成员经过讨论选择了长顺县交麻乡为本课题的个案调查点,我们选择的理由是:(1)长顺县是贵州省50个扶贫开发工作重点县之一;(2)长顺县交麻乡地处贵州极贫重点区域——麻山腹地,属于我省扶贫工作的二类贫困乡镇,其下辖5个行政村全部属于省扶贫开发重点一类村;(3)由于是典型的极贫乡镇,交麻乡较被外界关注,其公共产品供给筹资形式较为多样,利于本课题调查研究;(4)2006年,贵州省确立了102个新农村建设试点村(其中贫困村、小康村、富裕村约各占三分之一),交麻乡所辖的五个村并不在其列,但考虑到我省5486(2005年)个扶贫开发重点一类村的庞大基数,我们认为交麻乡五个村在贵州农村公共产品供给问题中有一定代表性。

(二) 交麻乡的基本情况

交麻乡位于长顺县西南部,距县城 57 公里,总面积 54 平方公里,耕地面积 6421 亩,其中:田 300 亩,土 6121 亩,人均耕地 1.35 亩。全乡辖 5 个行政村(交麻、坡脚、长易、翁落、新关)36 个村民组 69 个自然寨,总户数 948 户,总人口 4521 人,少数民族(主要为苗族)占 58%。全乡均属喀斯特地形地貌,岩石裸露,地层渗漏严重,水源奇缺。到 2003 年底,全乡工农业产值为 569 万元,财政收入为 19.41 万元,农民人均纯收入为 750 元,占 53% 的群众仍生活在贫困线以下。

(三) 交麻乡农村公共产品供给情况调查

如前文所叙,农村公共产品种类繁多,本课题不可能面面俱到,仅选取了直接关联当地农民生产和生活的几大项作为调查重点。

1. 公共水利设施

水,可谓交麻全乡的切肤之痛。由于全乡处于重度石漠化地区,自然资源普遍匮乏,特别是人赖以生存的水资源更为稀缺。全乡 5 个行政村 36 个村民组,除翁落村干代村民组有水源外,其余 35 个村民组均不同程度缺水,人蓄饮水难成为制约全乡经济发展的主要因素之一。

自 1994 年实施“八七扶贫攻坚计划”以来,交麻乡有序地开展了解决“人畜饮水”水利工程建设,我们所收集到的资料表明,这其中涉及到的项目种类包括:渴望工程(中央人饮专项资金、国家解困工程资金、群众自筹及投劳折资三部分组成);坡改梯“三小”配套水利工程(国家以工代赈资金、群众自筹及投劳折资);专项扶贫资金水利工程以及社会援助水利工程(如母亲水窖)等。至 2006 年年底,交麻乡共修建大水池 156 座(约 600m^3),小水池、小水窖上千余个(约 2000m^3),使近 85% 的农户基本解决了饮水问题。修建排洪沟渠两条共 320 米,2002 年底还发生了交麻乡历史上的一件大事,投资约 100 万余元的交麻乡自来工程(包括提水站 1 座、铺设主管道 11 公里)竣工,乡政府、中心校,交麻村的交麻组、上冲组、坡脚村的塘坎、伍种地、水淹坝、大地组等 6 个村民组 1500 余人有了自来水。2003 年实施整村推进以来,交麻、长易、翁落、新关、坡脚等 5 个村新建了 39 口水池,总容水量 4200 余立方,使全乡人畜饮水困难得到进一步缓解。

2. 道路设施

行路难,只有到了交麻乡才会对这句话有着切身的体会。90 年代以前交麻仅有一条通往外界的破旧毛石路,而村组公路则几乎为零。“八七扶贫攻坚”直至新阶段扶贫开发以来,由于交通扶贫专项资金和社会各界的支

持,交麻乡近年来共投入资金 100 余万元改造或开通了总长约 90 公里的村组简易公路,使全乡 36 个村民组有 33 个村民组开通了简易公路,全乡交通条件由此得到较大改善。其村组公路修建的基本运作形式主要有两种:

第一,村民自发(以交麻村村组公路为例)。1992 年,村委会召集村民开会,提出议案,确定每户集资 400 元(极为贫穷的农户只能通过信用社贷款或者高利贷来想法交够集资款),用于购买雷管炸药并由村民组内部派人专管。村委会主要负责协调用地和施工责任路段划分,最后全村 6 个村民组同时动工,各户分段投工承包,历时 5 个月共修筑了 2.5~3 米宽的简易公路约 10 公里。在此后的 11 年时间里,由于这条简易路一直处于无人管理的状态,早已残破不堪。2003 年,交麻村实施“整村推进”以后,这条路获得了专项维修资金约 4 万元,由乡政府发包给个体建筑队用于该路修补,村民们可通过参修获取报酬。管护措施:口头约定,各村民组责任路段自行修补。

第二,扶贫资金援建(以交麻至新关村公路为例)。为解决全村 7 个村民组 205 户 965 人的交通运输困难,由乡政府提出项目申请,2005 年以前,黔南州民宗局牵头投资 6 万元(其中“两山”专项资金 5 万元,群众投工投劳折资 1 万元)实施该公路建设,公路总长 2.5 公里,建设公路涵洞 12 个,开挖土石方 9500 方。在建设过程中,长顺县民族事务局负责实施管理,交麻乡政府分管项目的领导具体抓项目实施;县交通局负责提供技术指导。物资实行专人(非新关村民)采购,专库保管,专人管理和发放。项目建成后,由乡政府与村委会签订《公路产权移交合同》,合同规定:今后公路维修由村委会组织群众投工投劳参与建设,每年至少维修公路两次以上,确保公路畅通。

3. 供电

90 年代以前,除乡政府所在地交麻村附近一两个村民组通电以外,全乡其他地方照明基本都是桐油、煤油灯。据交麻村杨主任介绍,1986 年乡政府通电时,该村离乡政府较近一点的石头寨和打朝关两个村民组为通上电,由村委会召集村民开会,60 余户村民自愿每户集资 300 元(最贫困的也要集资 190 元),经与乡供电所多次争取方勉强通电,这对于当时的全乡来说已是很“先进”的村民组。2003 年 10 月全乡开始实施农网改造,但到 2007 年 6 月全乡仅有交麻、坡脚两村完成了农网改造,实现了同网同价,不过其中一户由于无法缴纳 180 元的集资款,至今仍未通电。目前其他村的农网改造基本停滞,乡供电所人员介绍说主要还是资金问题。

4. 公共卫生

该乡公共医疗卫生服务主要由乡中心卫生院承担。乡中心卫生院总占

地面积 328 平方米,在职职工 5 人,开设病床 6 张,年门诊量 3 千人次,住院病人 200 余人次。全乡 5 个村都设有卫生员(采用中心卫生院医务人员包村形式),但无专门卫生室。1993 年,长顺县获得西南地区世行扶贫项目支持,项目 1995 年开始实施,医疗卫生项目是其中的子项目之一,交麻村属该子项目的覆盖范围,这次世行项目的实施为该乡中心卫生院修建了 300 平方米的病房一座,并添置了手术床、产床、冰箱、药品,同时还开展了医务人员业务培训。1998 年,该乡作为国家农村合作医疗试点乡开始进行合作医疗试点,试点操作要求农户每人缴纳 5 元作为医疗基金,并承诺缴费者可以享受医疗补助,但在动员过程中,45 岁以下的农户参加的很少,他们认为自己身体好,交也是白交,担心还没到自己生病,基金里的钱就用完了,后来的事实也证明了这点——由于是农户自己集资,用完而止,如交麻村最高峰时也仅集资 1000 余元。由于管理上存在漏洞,且国家又没有额外的补助,在支付了几例参加试点的手术患者部分费用后,全乡收上来的 6000 多元基金已经用完,试点工作也就不了了之。

2007 年 1 月以来,在长顺县农村全面开展的农村合作医疗在交麻开始实施,随即成立了交麻乡合作医疗管理委员会和合作医疗办公室。前者的职责是:负责参合资金筹集;对乡合医办进行行政监督和管理,并可接受参合农户的咨询和举报。后者(其实就是卫生院)的职责:诊病治病,联系上一级医疗部门;对病员的报销依据汇总并报县合医办。形成“筹钱不管钱、管钱不用钱、用前不见钱”的基本管理制度。同时为增强管理的科学性和及时性,县合医办还为包括交麻在内的所有乡镇配备了价值 6000 多元的电脑、打印和网络设备。由于管理规范、补助制度明确,且每年交纳的费用尚可接受(每人 10 元),目前,交麻全乡的参合人数已达 3334 人,参合率达 82.45%。

5. 基础教育

全乡共有学校 4 所(其中九年一费制 1 所,村点校 3 所),小学教学班 22 个,学生 779 人;初中 4 个班,学生 195 人;共有教师 39 人,其中小学教师 30 人,中学教师 9 人。

几年来,通过实施世行扶贫项目、危改工程、普九工程和政府筹资、群众集资、各社会团体捐资办学,全乡累计投入教育基础设施 78 万余元,改造了中心校校园,购置了各种办公设备,小学校舍建筑面积 1781 平方米,生均面积达 2.3 平方米。初中校舍建筑面积 1673 平方米,生均面积达 8.6 平方米,办学条件和办学环境不断得到改善。学校均按中小学二类、村点校三类的标准配齐各类教学仪器,中学 1500 件,村点校 224 件,达标率 75%。经县乡

配置、机关干部及社会各界捐赠,现中学藏书 3200 册,生均 16.4 册;全乡小学图书 4812 册,中心校生均达 7.8 册,村点校达 3 册以上。此外,在乡财政极为薄弱的情况下,财政对教育的投入也有了一定的增长。2003 年投入 0.34 万元,2004 年投入 0.9 万元,2005 年投入 3.1 万元,主要用于教育硬件设施方面。从总体来看,对教育划拨的经费占乡财政支出:2003 年 1.5%,2004 年 4.2%,2005 年 11%。中小学生均公用经费:2003 年为 5.77 元,2004 年为 7.9 元,2005 年为 9.3 元。但是在调查中,我们还是发现了一些问题:(1)村级小学投入明显滞后。以翁落小学为例,教学楼房虽是平房,但由于建成时间较早(90 年代初,由社会捐助修建),至今已破败不堪,许多课桌椅已经严重老化,但至今没有任何改变的迹象。由于水源奇缺,当地师生的饮水问题还极为困难。(2)中心校虽然建起了漂亮的学生宿舍,并且免费提供给学生居住,但由于学生普遍无法负担每天约 4 元的伙食费,除两名学生外,所有的学生都选择了每天早晚来回达 2~5 小时不等的崎岖山路奔波,80% 的学生已经习惯了不吃中饭的学校生活。

6. 公共福利

2006 年,交麻家庭基本生活常年困难的农户有 205 户、592 人,占农村人口比例 13.8%,其中符合条件间的农村五保对象 51 户、54 人,供养标准为每年每人原则上不低于 625 元。目前已落实五保供养 30 户 33 人,符合并已享受的定期救助条件的农村特困群众 104 户 273 人,目前已享受临时救助的有 351 户 1496 人,救济标准为每年每人原则上不低于 200 元,临时救济标准为每年每人原则上不低于 60 元。具体操作过程:救助对象由户主向所在地村民小组提出申请或村民小组提名,村民小组核实后报村委会,村委会通过召开村民代表会议确定救助对象和类别并张榜公布,然后报乡政府,乡政府审查后报县民政局,由民政局进行审批。并向救助对象发放《贵州省农村五保供养对象证》或者《贵州农村特困群众救助证》。2006 年,全乡共有 109 户 304 人特困户领取救助款 36940 元,救济粮 11800 公斤,共发放救济粮 21300 公斤,解决 601 户 2232 人的生活困难,发放救济衣物 14200 件,解决 840 余人的穿衣难问题。

此外,根据 2006 年 4 月颁布的《长顺县农村医疗救助方案》,交麻乡已有 11 名五保户或者特困村民报销了 9000 余元的医疗费用。

7. 公共服务

农业推广服务:乡农技站现有专职人员 3 人,每年通过次数不等的科技培训、广播讲座、发放资料、技术咨询等方式,进行农业技术推广。公共文化

设施情况:目前全乡有文化室(也是卫生室/计生室)5个,并配备有相应的电教设备,收藏农业、扫盲图书800余本。目前,移动电话信号已覆盖全乡5个村85%左右的地区,100%的地区已可以通过卫星接收器收看到约30个台的电视讯号。

(四)初步发现

1. 国家的扶贫行动是交麻乡农村公共产品供给改善的关键

交麻乡的水、路、电、教育、卫生、社保等方面的建设从无到有、从少到多的建设情况完全与1986年以来国家有组织、有计划、大规模地在贵州开展的扶贫行动息息相关。1986年,交麻村的村民首次用上了电;1987年,交麻有了自己的第一条通村公路——乡政府到坡脚村的公路;1995年,交麻有了自己的初级中学,使交麻上初中的学生至少可以早出晚归;2001年,交麻乡的村民开始懂得水窖为何物,一些农户家庭在政府的帮助下拥有了自己的水窖;2006年,交麻的一名大学生享受到了国家助学贷款;2007年初,覆盖全乡的农村合作医疗开始运作,等等。

2. 村民的主体地位容易被忽略

坡脚、翁落、交麻等村的25户村民都觉得,修路、通电、修水池等活动都是接到村领导的通知“才晓得”,这类事情如果叫各家各户开会“都是要叫出钱(集资)”“出力(投劳)”。交麻村打朝关村民组12户农户就对乡里在实施“整村推进”时在该地修建的一口大水池颇有意见:这口设计要满足19户农户的水池只方便了4户农户,而其他农户则要花上20多分钟才能取到水,他们认为水池的选址乡里没有征求过意见,有人甚至认为这口水池的选址是因为“那四户中有家的亲戚是乡干部”。村民主体地位被忽略即出现了两个明显的问题:(1)群众参与项目建设的积极性不高,项目实施难。在项目建设中,从项目规划、申报到项目实施都是政府主导行为,作为“旁观者”的村民参与项目建设的积极并不高。(2)项目后续管理难。项目管理缺乏一套行之有效的管理措施,项目建成后,管理措施责任不明确,群众自觉爱护和维修的观念淡薄,导致项目实施后因管理不善而荒废或闲置,项目不能发挥扶贫效益。如翁落、长易公路项目,虽然于2000年和2001年分别建成了,但由于长期雨水冲刷,公路破损不堪,车辆无法通行。

三、两大历史任务时期贵州农村公共产品供给机制的主要问题

(一)取消农业税使农村公共产品供给出现新的变数

取消“三提五统”和各种集资摊派、取消农业特产税和农业税后,农村社

会公共事业却出现了资金“瓶颈”问题:(1)农村文化、卫生等公益事业建设难。税改前,不少农村乡镇卫生院、村卫生室的建设、预防保健工作、村级卫生人员误工报酬等也基本上靠乡村集体统筹提留来解决。税改后,乡镇统筹经费被取消,使得本来就举步维艰的农村卫生事业“雪上加霜”。(2)农村社会保障体系构建难。日前,我省农村的社会保障还停留在军烈属优抚、五保户供养、农村计生“两户”和农村特困群众救助等层面上。以长顺县为例,税改前,农村五保供养、义务兵家属优待、村干部报酬等经费是以乡统筹方式,列入“三提五统”范围从农民手中提取。税改后,由于财政转移支付不能满足实际需要,县农村五保户供养金、义务兵家属优待金兑现落实出现困难。(3)农村公益事业发展匹配难。税费改革取消了乡镇道路建设费、集资和村提留,乡镇道路的建设要求列入乡镇财政预算,这必然对本来就薄弱的乡镇财政收入带来更大的压力。(4)“一事一议”实施难。面对国家转移支付的数额有限,“一事一议”筹资筹劳标准低(义务工不超过10个)、数额小(积累不超过15元),与实际需要相差甚远,具体操作难、落实难。

(二)农村公共产品供给主体单一,缺乏政府以外的其他参与者

现行体制下,私人组织、非政府组织等参与主体受到政府政策、产权及文化等诸多方面的影响,难以大规模进入农村公共产品供给领域,政府仍是占绝对主导地位的供给主体。其表现为:(1)私人组织(包括企业)参与不够。改革开放以来,我国农村公共产品的产权不明晰、产权残缺必然阻碍了私人组织参与公共产品的供给。(2)非政府组织发展滞后。此处所指的是那些主动承担社会公共事务和公共福利事业的社会中介机构,其共同特征是民间性、自治性、自愿性、非营利性等,他们的主要作用是在于能提供政府和市场都无法有效提供的公共产品,可以在一定程度上满足人们多样化的需求。但由于受政治、文化等诸因素的制约,目前其对改善农村公共产品的供给作用也是微乎其微的。(3)农村社区基层组织的作用未得到发挥。由于乡镇政府部门职能向村级组织渗透,村级基层组织的权力事实上已呈现部分丧失,难以准确表达农民的意愿,更难以发挥自治组织在村级农村公共产品供给中的主导作用。

(三)供给责任不清,供给主体错位

毫无疑问,公共产品的特性决定政府必然是农村公共产品的供给主体。(1)有关政府部门在供给农村公共产品上的缺位。与城市公共产品相比,农村公共产品的明显特征是纯公共产品少,准公共产品多,并且界限相当模糊,加之农村地域的分散性和自然差异,生产必然带有分散性,因而

政府在提供公共产品时的收缩性很大。如基础教育、基本医疗、计划生育都是国家的基本国策,具有很强的溢出效应,属于国家级的公共产品,理应由中央财政来提供,但实际上这些供给责任却推给了县乡甚至村委会来负责。(2)乡级政府在供给职责中的错位。一方面,由于上级政府的缺位,乡政府承担着与其财力不相称的职能,支出负担沉重。另一方面,由于乡政府职能过宽,机构设置过多,也明显会对公共产品供给效率造成损耗。

(四)自上而下的农村公共产品需求表达机制明显

自叶兴庆(1997)将我国农村公共产品供给机制表达为“自上而下的制度外公共产品供给决策程序”之后,学术界普遍认同了这一点。自上而下的农村公共产品需求表达机制,使得基层政府在提供公共产品上具有四“重”四“轻”的特点:(1)重“硬”轻“软”。热衷于提供看得见、摸得着的形象工程等“硬”公共产品,而不愿意提供农业科技推广、农业发展的综合规划和信息系统等“软”公共产品。(2)重“准”轻“纯”。“准”指准公共产品,如乡村道路、自来水工程、通讯等。“纯”指纯公共产品,如环境保护。显然,大多数政府部门对于后者缺乏兴趣。(3)重“短”轻“长”。热衷于投资一些见效快的短期公共项目,而不愿意提供时限长并具战略性的纯公共产品。(4)重“建”轻“修”。热衷于投资新建项目,而不愿意投资维修原有项目。如我们在交麻乡中心学校调查时发现,该校刚刚完工两幢漂亮的教学楼,但在学生全勤情况下,仍有不少教室是空余的。据该校教师介绍,其实原有的教学楼(至今仍可使用)再加上其中一幢新教学楼已经足以满足现有师生使用。

(五)农村公共产品总体供给不足

公共产品的最佳供给规模应该是消费者的边际支付意愿之和等于生产单位公共产品的边际成本。我省农村公共产品的供给总体明显不足。以贵州省级新农村试点为例,到2010年,每村的投入都不低于1000万元,但截至2007年8月,贵州投入到“百村试点”的财政专项补助资金仅2000万元,平均每村不到20万元。由此可窥一斑,我省农村公共产品从总体上在供与需之间相差甚远。

四、两大历史任务时期改善农村公共产品供给的战略选择

(一)再加大财政支持力度势所必然

近两年进行的农村税费改革,从事实上加剧了农村公共产品供给的短缺状况。因为在税费改革前,基层政府尚可以通过“统筹”和“提留”方式取得供给公共产品的制度外资源。而税费改革后,制度外获得资源的空间大

为缩小,在乡镇财力普遍不足的情况下,如果没有外来的财政转移支付,意味着某些农村公共产品供给将减少或取消,作为贵州广大农村贫困地区来说尤甚。为此,中央以及省财政只有承担起更大的责任,加大公共财政投入力度,才能使农村公共产品供给持续增加。首先要真正从思想观念上实现“两个转变”:一是由过去的农村支持城市、农业支持工业向城市反哺农村、工业反哺农业转变,加大各方面的支农力度,推进现代农业建设;二是要调整公共财政资源的分配格局,积极推行财政支出管理体制,逐步实现公共财政覆盖农村并向农村倾斜,实现城乡的均衡发展。财政支出结构的调整,需要在存量和增量上做文章,重点是增量调整,逐步加大对农村地区特别是农村贫困地区的投入力度。另外,应及时调整完善转移支付体系和县乡财政体制。鉴于目前贵州各地区经济发展水平差距过大和省级财政财力较为有限等现实约束条件的存在,现阶段贵州转移支付体系的规范与完善宜采取分类实施、分步实现的现实优化途径。所谓分类实施,就是把政府各项公共产品与服务,按照经济社会发展需要的轻重缓急分别设定一个初步实现均等化的先后顺序;所谓分步实现,则是把各类公共产品与服务的均等化发展过程,从初级到高级划分为若干阶段,确定一个由低向高、逐步实现最高目标的发展规划。还要理顺各级政府的农村公共产品供给责任,做到财权与事权对等。贫困乡镇本身就存在财源有限、财政紧张等问题,上级政府要加大承担农村公共产品供给的资金投入。在此基础上,不断提高农村公共产品与服务的水平,不断缩小其与城市之间的差距。同时,调整完善县乡财政体制。对全省乡镇财政体制分三种类型进行指导:由乡镇改为街道办事处,在财政管理上视为县(区、市)级政府派出机构,不再设立一级财政;经济发达、财政收支规模较大,或者具有明显集聚辐射作用的中心镇,要进一步完善财政体制和规范财政管理,赋予更多的责权利,更好地发挥中心镇的作用;对经济欠发达、收支规模较小的乡镇,可积极实施“乡财县管”的办法,由县级财政进行规范管理。

(二)拓宽农村公共产品新的融资渠道

理论分析和实践表明:在农村公共产品的供给中,应根据公共产品的层次和特征,构建政府、农村社区、私人部门、非政府组织(也称第三部门)四位一体的农村公共产品的供给主体结构。但目前我国现行的农村公共产品供给体制,在供给主体方面却是国家财政一家独大。农村公共产品供给主体是指农村公共产品的提供者,即农村公共产品由谁来提供。经济学理论通常认为农村公共产品供给存在外部性和“搭便车”行为,私人供给公共产品

往往是无效率或者低效率,因此政府作为公共利益的代表,理所当然成为农村公共产品的提供者。但是,由于贫困地区农村政府财政能力的不足和政府供给效率的限制,使得单一的政府供给也可能是无效或者低效率的。因此,应根据农村公共产品的层次和性质,构建多元化的农村公共产品供给体系。其主体大致应可划分为政府供给主体、农村社区供给主体、农村私人供给主体和政府组织四类。在市场经济体制建立过程中,筹集公共产品生产和建设资金的环境发生了很大改变,可供选择的供给主体多元化后,贫困地区用来供给公共产品的资金也相应地实行多元化筹集。对于关系农民生产生活的准公共产品,应当通过明晰产权的方式引入多种供给方式。由于准公共产品同时具有公共产品性质与私人产品性质,对其私人产品性质,可以通过收费来弥补其成本。该类公共产品的供给可以采用公退民进,民办公助的方式,由政府通过补贴等方式鼓励民间资本参与公共产品供给。

(三)尊重农民的主体地位,建立“自下而上”的公共产品决策和表达机制

农村不同地区的公共产品供给现状千差万别,采取同一标准,统一提供农村公共产品,忽视农民对公共产品不同的需求,必然难以达到理想的效果。因此,如何准确地掌握不同地区、不同经济发展阶段农民对农村公共产品的真实需求就显得尤为重要。实践证明,通过加强农村基层民主制度建设及采取抽样调查、“一事一议”等方法,建立一套“自下而上”与“自上而下”相结合的需求表达机制,鼓励农民参与农村公共产品的决策制定与执行,这意味着农民需求将成为有限的资源配置环境中决定生产何种公共产品、生产多少、如何生产、先生产什么后生产什么、用何种程序和形式供给以及判断公共产品提供效率和公平性的最终依据,形成政府与农民共同决策模式,这是保证农村公共产品有效供给的重要措施。把消除农村贫困作为政府的一项重要任务和职责,动员整个行政体系组织和领导全国的反贫困,这是中国开发式扶贫模式的一个鲜明特点。但是,这种自上而下的管理型反贫困组织体系最明显的缺陷是,很容易忽视贫困人口作为发展主体的地位,贫困人口在扶贫过程中参与往往不足。借鉴国际经验,把自下而上的参与性治理结构的原则融合进自上而下的行政管理框架之中,使之有机结合并构筑有效治理结构,必然能在短期内提高发展效率。从反贫困效果和长远机制来看,贫困人口应该从被动的受益者转变经济发展和自我脱贫的决策者,以及扶贫开发项目的实施者,监督与效益的评估者;政府主要利用专家的扶贫开发决策应转变为经济发展和自我脱贫的决策者,以及扶贫开发

项目的实施者,监督与效益的评估者;扶贫开发实施也应该由政府与技术人员主导转变为贫困人口的自主性决策为主;反贫困活动的监督与效益的评估也转变为以实施主体为主。在这里,政府、专家、和技术人员变成了发展和脱贫的启动者、协助者。加强扶贫的主体建设,关键是要在政府主导的同时引进参与式发展方式。参与式发展的关键点是赋权。赋权具体实施的过程也就是参与式发展途径的过程。参与式发展是指在影响人们生活状况的发展过程中或发展计划项目中,由发展主体积极、全面进入发展决策的一种发展方式。这种发展方式事实上是基于对传统发展方式反思的基础上产生与发展起来的,同时也是参与式发展理论的基础与源泉。赋权的核心是对参与和决策发展援助活动的全过程的权利再分配。简言之,即增加社区(特别是穷人与妇女)在发展活动中的发言区和决策权。对政府和发展援助机构来说,首先,是赋权给社区,通过充分倾听社区的意见和放大社区在决策中的声音来实现社区的参与,参与式发展不仅强调目标社区和目标群体参与发展项目的实施过程,更重要的是参与对发展目标的方向和内容的决策即参与决策过程;其次,在社区内部,对社区强势人物(寨老、族长及正式领导)来说,是赋权给包括穷人、残疾人、妇女在内的弱势群体的过程,从而推动当地社区的民主化建设过程,自然,这与新农村建设的要求是吻合的。

(四)着重关注人力资本建设问题

在土地、资金和劳动力三类生产要素中,相比较而言劳动力最为丰富,这是贫困地区自然和社会经济资源禀赋的基本特点。根据要素禀赋学说,充分地利用劳动力资源,是加速农村贫困地区经济发展的方向性选择。因而在农村贫困地区发展劳动密集型的农业经济,将有利于农民脱贫致富。可是由于土地资金的高度稀缺性,使得密集型的劳动投入带来了边际收益的下降,持续的增加农业中的简单劳动投入达到极限。要提高农业经济效益,必须提高农民的科学技术水平,否则就难以提高各种资源的配置效率。贫困地区仍然存在着大量的剩余劳动力,因此,必须让贫困地区的农业剩余劳动力走出农业或者农村,到非农产业和城市就业。提高农业中的劳动力利用率,有利于解决农民的温饱问题,促进农业剩余劳动力转移,更有利于农民彻底摆脱贫困。归根结底,这都要基于农民人力资本的提高。决定经济发展速度和质量的最重要因素,不是资本的多寡,也不是自然资源的丰歉,而是人力资本的质量。如果就大型人口群体进行比较,由遗传基因引起的先天的人力资本差异将不存在,人力资本主要受教育条件差异的影响。