

中国农村

基本公共服务供给的 制度模式探析

Analysis on the
System Model
of Basic Public
Service Provision
in Rural China

韩小威 著

中国社会科学出版社

中国农村

基本公共服务供给的 制度模式探析

Analysis on the
System Model
of Basic Public
Service Provision
in Rural China

韩小威 著

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国农村基本公共服务供给的制度模式探析 / 韩小威著.
北京: 中国社会科学出版社, 2012. 2

ISBN 978 - 7 - 5161 - 0720 - 1

I. ①中… II. ①韩… III. ①农村 - 社会服务 - 研究 - 中国 IV. ①D669. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 063942 号

中国农村基本公共服务供给的制度模式探析 韩小威著

出 版 人 赵剑英

出版策划 任 明

责任编辑 李晓丽

责任校对 韩天炜

封面设计 弓禾碧

技术编辑 李 建

出版发行 中国社会科学出版社

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010 - 64040843 (编辑) 64058741 (宣传) 64070619 (网站)
010 - 64030272 (批发) 64046282 (团购) 84029450 (零售)

网 址 <http://www.csspw.cn> (中文域名: 中国社科网)

经 销 新华书店

印 刷 北京奥隆印刷厂

装 订 廊坊市广阳区广增装订厂

版 次 2012 年 2 月第 1 版

印 次 2012 年 2 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16

印 张 12.5

插 页 2

字 数 195 千字

定 价 45.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

序

公共服务是关联着政府与市场、政府与社会以及政府间关系的关键所在，政府公共服务职能对于促进经济增长和社会进步、提高国家竞争力具有重要的、基础性的作用。但我国公共服务分布很不平衡，农村基本公共服务供给与城市相比存在巨大差距，农村公共需求，尤其是基本公共需求与公共服务供给的矛盾是我国现阶段的主要矛盾之一，改善农村公共服务的供给状况已成为我国经济学界和决策者关注的重要理论和实践问题。

我国农村基本公共服务供给缺失是由多方面原因造成的，包括经济发展阶段、总体发展思路、经济体制和具体政策等的影响。诸多影响因素综合作用于农村公共服务供给，致使我国农村公共服务供给问题的解决异常复杂。探寻我国农村公共服务供给缺失的根源，寻求有效的解决之道，具有重要的理论与现实价值。本书围绕这一问题进行了积极的探索。

作者认真梳理和分析了农村基本公共服务的相关概念，清楚界定了农村基本公共服务范畴，实证描述了我国农村基本公共服务供需失衡的现实状况，对新中国成立以来我国农村基本公共服务供给制度变迁进行回顾，并剖析了各个时期供给制度模式的主要特征、绩效及存在的弊端，揭示农村基本公共服务供需失衡的制度根源。基于中国现实，提出了一种新的农村基本公共服务供给模式，即“政府主体型”供给与“契约型”供给结合模式，并对这一新制度模式的具体运行作了理论和可操作性分析。

长期以来，我国农村基本公共服务供给一直采用政府单一供给模

式，政府扮演着资金供应者、生产安排者和具体服务生产者合一的角色，直接生产并向消费者提供服务。在这种政府高度垄断模式下，农村公共服务供给严重短缺，不能很好地满足广大农民日益增长的公共需求。农村基本公共服务供需失衡说到底是一个体制问题，从体制选择的角度去探寻解决路径能够触及到问题的核心。作者在梳理我国农村基本公共服务制度的历史变迁，并对不同时期的制度模式进行剖析的基础上，揭示了现存制度模式的弊端，提出了符合我国国情的新制度模式。这一模式考虑到了我国农村的地区差异，提出要灵活运用制度，针对不同富裕程度，采取不同的体制。而且将政府从原来的唯一供给者变成唯一责任人，即政府在农村基本公共服务供给中，无论以什么身份参与其中，都必须对最终结果负责。明确政府责任人的角色，在此基础上赋予更灵活的体制选择空间，颇具新意，是本书的一大亮点。

韩小威同志是我指导的博士后，本书是在博士后出站报告基础上修改完成的，博士后出站报告曾获得评审专家的认可。值此专著出版之际，我感到很欣慰，作序是为祝贺。

胡家勇

2011年10月1日于北京

致 谢

经三年多的准备，查阅了大量的参考资料，我的博士后工作报告，终于完成了。此间遭遇诸多没有预料到的困难，使工作不断地中断，经历了异常艰辛的写作过程，最终能得以完成，离不开许多良师亲朋的倾情帮助与支持。尤其是导师们对我的理解和宽容，深怀感激，也深感愧疚。

感谢我的导师，王振中教授、胡家勇教授、裴小革教授。从我最初的立题、构成框架，到风格的把握，形成初稿，都得到了导师耐心细致的教导和孜孜不倦的教诲。导师渊博的学识、深厚的功底、严谨的学风、宽厚的品格深深地感染着我，对学生的仁爱与善解深深地感动着我。师恩如父，永铭在心。

感谢在京期间帮助和支持我的老师，郭飞教授、许建康教授、刘铮教授、冯小双教授、钱津教授、刘志刚教授、姜建教授。在人地两疏的环境中，他们给予了我无私的帮助与鼓励，亲人般的关怀让我时刻感受到了温暖。滴水之恩，永记不忘。

感谢我的父母，年近八十高龄的父母为我论文的完成倾注了一切，他们的坚强与达观给予了我坚定的信心和动力。他们用生命的支鼎，为我提供了坚强的后盾，保障我能够全心投入工作。父母恩，涌泉报。

目 录

导论	(1)
一 研究背景与动因	(1)
二 研究动态	(8)
(一) 国外研究动态	(9)
(二) 国内研究动态	(14)
三 研究内容	(18)
四 研究方法	(21)
(一) 实证分析与规范分析相结合	(21)
(二) 历史研究法	(21)
(三) 个案分析法	(22)
五 主要创新	(22)
 第一章 农村基本公共服务的相关论证	(24)
一 公共服务和基本公共服务的释义与界定	(24)
(一) 公共服务概念的梳理	(24)
(二) 公共服务概念辨析与基本公共服务概念的理解	(27)
二 农村基本公共服务的释义与界定	(34)
(一) 农村公共服务的界定	(34)
(二) 农村基本公共服务释析	(35)
 第二章 中国农村基本公共服务供需失衡	(37)
一 中国农村基本公共服务有效供给的现实需求和效用	(37)

(一) 农村贫苦, 需要基本公共服务的有效供给, 以改善农村的生产生活条件	(38)
(二) 农民穷困, 需要基本公共服务的有效供给, 以促进农民增收, 改变农民的基本生存状况	(40)
(三) 农业落后, 需要基本公共服务的有效供给, 以降低农业的生产风险, 提高农业综合生产能力	(44)
二 对中国农村基本公共服务的轻视和投入不足	(46)
三 中国农村基本公共服务的供需矛盾——以教育、医疗卫生为证	(50)
(一) 中国农村义务教育供需失衡	(50)
(二) 农村基本医疗卫生服务供需失衡	(61)

第三章 中国农村基本公共服务供需失衡的制度溯源及

制度模式分析	(75)
一 过渡时期农村公共服务供给的制度模式及效果分析 (1949—1957)	(76)
二 人民公社时期农村公共服务供给的制度模式及效果分析 (1958—1978)	(77)
(一) 人民公社时期的管理特征及农村公共服务的供给制度	(78)
(二) 人民公社时期农村公共服务供给的筹资渠道	(80)
(三) 人民公社时期农村公共服务供给制度的绩效	(85)
(四) 人民公社时期农村公共服务供给的制度模式分析	(89)
三 家庭联产承包责任制至税费改革前农村公共服务供给的制度模式及效果分析 (1978—2000)	(92)
(一) 家庭联产承包责任制的实施及农村公共服务供给环境的变迁	(93)
(二) 家庭联产承包责任制时期农村公共服务供给的制度特征	(96)
(三) 家庭联产承包责任制时期农村公共服务供给效果	(110)
(四) 家庭联产承包责任制时期农村公共服务供给的制度	

模式分析	(111)
四 税费改革以来农村公共服务供给的制度模式及	
效果分析 (2000 年至今)	(119)
(一) 农村税费改革的进行及农村公共服务供给的政策	
环境	(119)
(二) 农村税费改革对农村公共服务供给的影响	(123)
(三) 农村税费改革以来农村公共服务供给的制度模式	
变迁	(130)
(四) 农村税费改革以来农村公共服务供给的制度模式	
特征和弊端	(135)
 第四章 中国农村基本公共服务供给的有效制度模式探索	(141)
一 探索中国农村基本公共服务供给新制度模式的基本	
问题阐释及创建新模式的必要性	(141)
(一) 农村基本公共服务供给制度模式的一般阐释	(142)
(二) 中国农村基本公共服务供给制度模式创新的	
必然性	(145)
二 中国农村基本公共服务供给制度模式的创新思考	(154)
(一) 农村基本公共服务供给新制度模式的构想	(155)
(二) 农村基本公共服务供给的新制度模式在我国实践	
运行中的理性分析	(161)
(三) 有效实施农村基本公共服务供给新制度模式配套	
措施	(174)
 参考文献	(177)
后记	(189)

导 论

一 研究背景与动因

在经济高速增长的今天，商店里琳琅满目的商品，市场上应有尽有的货物无时无刻不在提醒着国人，一个以物品短缺为显著特征的计划经济时代已经一去不复返。在我们为“过剩时代”的物品分配而大动市场的脑筋之时，需要我们清醒地认识到，快速发展的中国仍有短缺的隐忧，如资源短缺，社会保障、教育、医疗等公共品的短缺等，这些都困扰着我们的生活，制约着我们的发展。经济增长速度并非判断经济运行好坏的唯一标准。经济发展中不仅要解决资源合理配置问题，而且要解决利益分配问题即国民福利最大化问题。

如果说对于资源短缺的概念，百姓觉得离得还很远，那么对于公共服务的短缺，则会有强烈的切身感受。因为公共服务与民生联系得非常紧密。国民对一个国家的认同与凝聚，从经济层面来讲，很大程度上是在享受国家提供的公共服务中形成。如果能够解决惠及国民的基本公共服务，不仅可以为经济的可持续发展创造良好的社会条件，还可以有效地缓解城乡差距、区域差距和贫富差距，促进社会公平正义和社会和谐。也就是说，公共服务供给的状况如何直接关系到民众的幸福感和满意度。良好的公共服务是实现社会基本平等与和谐稳定的基础。政府公共服务问题是一个历史性和世界性的重要课题，也是发挥政府作用、履行政府职能的核心问题。有效地发挥政府作用，切实加强政府公共服务

职能，无论是发达国家还是发展中国家都是十分重视的问题。尤其是在经济高速增长阶段，忽视公共服务制度的完善，会导致经济发展的中断与停滞。可以肯定地说，目前，世界上还没有哪一个国家可以不通过完善公共服务制度而成为发达国家的。政府公共服务职能对于促进经济增长和社会进步、提高国家竞争力具有重要的、基础性的作用。

改革开放 30 多年来，中国经济以平均超过 9% 的年增长率高速增长，国家经济实力日渐强盛。中国经济表现出的巨大活力，引起世界各国的广泛关注。社会经济生活发生了翻天覆地的变化，特别是实施积极财政政策以来，公共基础设施建设步伐加快，基础设施改善带来的便利惠及城乡居民。虽然我国经济整体发展日新月异，但是城乡之间却并非呈均衡状态，改革的结果和收益主要受益的是城市。与城市推进改革日新月异相比，农村的改革却是缓慢而无序。我国有近八亿农民，“三农”状况如何，不仅关系到国家的长治久安，而且直接决定着经济发展和社会改造的成败。而农村基本公共服务供给质量的提高直接关系到农民的基本生存状况，是解决“三农”问题之根本，不保障农民的基本利益，不关注农民的基本需求，不提供农民真正的国民待遇，中国的改革注定难以为继。提高农村基本公共服务的水平，是增强农业竞争力和农民增收的关键所在。

我国目前人均 GDP 已经突破 3000 美元，从国际经验来看，这一阶段是以公共服务为基础和平台、经济与社会协调发展的阶段，也是经济发展与经济增长最快的阶段。城乡发展的不平衡应该是这个阶段着重关注的问题。我国农村目前正处于经济结构加速变动，社会结构加速转型，由生存型社会向发展型社会转变的关键时期，这既是经济发展的黄金期，又是一个社会矛盾的凸显期。原来以温饱为首位的现实需求已经不再是主要矛盾，广大农民在义务教育、公共医疗、社会保障等方面潜在的公共需求正得以全面释放，基本公共服务的供给，已经成为广大农民现实和迫切的期盼。

但从目前情况来看，我国农村社会结构仍然非常复杂，差异性极大，农村最基本的公共需求尚难以保证，基本公共服务供给极为有限。当公共服务资源的可获得性都难以保证的时候，服务的质量和效率就更是镜花水月。基本公共服务的严重缺失和不公平，已经成为影响农村发

展和农民收入水平提高的桎梏，是制约和阻碍我国农村经济社会发展的“瓶颈”，并构成了农村上层建筑变革的巨大压力，其影响范围相当之广：从公共服务在经济社会发展中的功能看，农村公共服务体系不健全，使各项发展政策难以深入惠及农村，制约农村发展；从解决“三农”问题的要求和任务看，城乡公共服务差距过大，直接影响推进城镇化的进程；从城乡统筹发展看，农村公共服务滞后的状况长期得不到改变，必将进一步拉大城乡发展差距；从人口发展和提升人力资本看，农村公共成本居高不下，教育、卫生等公共事业满足不了农民发展需要，将阻碍农村人力资源开发和国民素质提高；从经济社会可持续发展看，公共服务的政府投入不足，农民收入的相当一部分将用来保上学、保看病，客观上遏制农民其他方面的消费能力和潜力，难以实现宏观调控扩大内需的方针；从人的基本权利看，城乡公共资源和公共服务差距大，农民和城市居民的发展机会不均等，长此以往必将影响社会公平和社会稳定。因而，如何改变农村基本公共服务的缺失状况，如何使农村基本公共服务供给有效率且公平，如何对农村公共服务供给提供合理的制度安排，等等，都是亟待回答和解决的重要问题。关注农村基本公共服务供给问题，对这一问题进行深度观察与分析，寻求解决的对策，无疑是“三农”问题的关键，也是社会和谐稳定发展的一项迫切而现实的重大课题。本书的选题主要基于以下两方面的考虑：

第一，农村基本公共需求的全面快速增长与供给的严重缺失和不公平是现阶段矛盾的关键，社会的和谐发展需要我们着重关注农村基本公共服务的供给问题。

当前我国已处在从初步小康向全面小康社会过渡的时期。人们的需求进一步发生变化，由主要是解决温饱转变为要求解决就业、公共卫生、基本医疗、义务教育、社会保障、食品安全、环境安全，等等，公共需求增长的速度相当快。公共需求满足与否直接影响到国民的幸福指数，而公共服务的供给随着农村改革的延续及农村生活水平的改善，不再是城市居民的专利，城乡分治的二元结构供给状况难以为继，占有庞大基数的农民对公共服务的迫切渴望已成为不容再忽视的因素。农村公共需求，尤其是基本公共需求的全面快速增长与公共服务供给的严重缺失和不公平已是现阶段存在的主要矛盾，相当多的社会矛盾和问题都在

不同程度上与公共服务短缺相关联。如果说基本公共服务供给的城乡差异在初步小康阶段还未见凸显的话,如今已很难回避。

农村基本公共服务的缺失是现阶段致贫、返贫的主要影响因素。中国是世界上最大的发展中国家,中国的贫困人口曾经占世界贫困人口总数的20%,经过二十几年来国民经济的持续发展和大规模的扶贫运动,截止到2006年末,据国家统计局对全国31个省(区、市)6.8万个农村住户的抽样调查显示,全国农村绝对贫困人口为2148万人,比上年减少217万人。^①据此,局面无疑是已经发生了根本性变化。但中国现阶段并未消除贫困问题,贫困人口依然大量存在着。我们且不论以什么标准来确定贫困人口的数量,不争的事实是农民从来都是占贫困人口比例最大的。和谐社会不可能建立在贫困的基础之上,更不能任由城乡差距扩大,这既与构建社会主义和谐社会的奋斗目标相悖,也与社会主义的本质要求背道而驰,同时,也影响国民经济的持续健康发展,不利于我国宏观经济调控政策的有效实施。目前,我国贫困人口的成因主要有五种:一是因病,二是因残,三是年老体弱,四是缺乏劳动力或劳动能力低下,五是生存条件恶劣。而在农村这些致因就更为突出。在传统意识中,一般将农村贫困归咎于个人能力、资源禀赋等原因,随着改革的逐步深入,一些新的致贫因素的出现已经远超越传统意义上的判断。如教育消费型贫困,随着物价日趋上涨,教育所需费用日益昂贵,成为多数农民的沉重负担。尽管我国已经基本普及九年制义务教育,但许多地方仍无法实现九年义务教育,有些地方甚至出现文盲半文盲现象。再如疾病型贫困,由于医疗费用的剧增,农民有病缺钱不敢医治的现象大量存在,“小病拖,大病扛,扛不过去见阎王”的情况屡有发生。一旦得了重病,整个家庭甚至家族将面临沉重的经济压力。农村贫困人口中近一半以上为因病致穷或因病返贫。还如耕地锐减型致贫,随着城市化进程的加快,在许多地方,城市改扩建和道路、机场、水利、矿山等建设,尤其是开发区建设占用了大量土地,但农民及村集体最终只得到微不足道的补偿,农村土地的集中使用使农民失去了生活的最后保障,却享受不到城市居民的最低收入保障等政策,因而失去土地的农民生活更

^① 中国人口信息网 (http://www.cpirc.org.cn/news/rkxw_gn_detail.asp?id=8180)。

是难以为继。诸如此类,影响的空间、范围相当广,而且影响的时间也相当长,而这些现象无疑与公共服务的缺失有着相当大的关系。虽然我们不能说公共服务的缺失是导致此类现象出现的决定因素,但为这部分贫困人口与低收入人口提供及时、充足、公平的低保、最低救济、义务教育、基础医疗等基本公共服务,可以在相当大程度上缓解他们的贫困程度,改善他们的生存状态,而且在一定意义上来说,有些农村贫困人口的问题必须由公共服务供给来解决。因而,农村基本公共服务的供给是解决贫困问题的有效且必需的途径。

农村基本公共服务短缺对城乡差距、贫富差距扩大有直接影响。改革开放以来,我国在经济发展方面取得了巨大成就,但在社会发展方面却相对滞后,特别是近几年来城乡差距、贫富差距进一步拉大,已构成社会的突出矛盾。据世界银行测算,2001—2003年间,中国10%的最富裕人口的收入增加了16%,而10%的最贫困人口的收入却降低了2.4%,这一差距于今更大。按官方统计,2008年,中国贫富差距的基尼系数已达0.65,而2007年的基尼系数为0.49,2006年为0.50,均已超过了国际公认的0.4的警戒线,而且显然是仍有扩大的趋势。贫富差距是一个十分敏感的社会问题,它直接关系到社会的稳定和经济与社会的可持续发展。导致我国城乡差距、贫富差距的原因很多且复杂,有些是合理的,但有些却是不合理的。对于差距的形成如果用浅显的道理来解释,不过就是相对来说,富人越来越富,而穷人越来越穷,造成了差距越拉越大。我们且不论我国的富人都是怎么富的,都属于哪些阶层,但缩小贫富差距的途径无非是使穷人收入增加的速度高于富人收入增加的速度,而近些年来我国贫富差距呈扩大趋势,就说明穷人的收入增加速度相对来说是缓慢的。一般来说,能享有多种政策优惠和体制优惠,包括就业、住房、医疗、养老、教育等方面的社会福利保障,贫困发生率很低,贫困群体一般都是那些“三无”人员。但在我国大部分农村地区大多数人口没有得到社会保障和政策优惠,因而,农民是贫困阶层的主体。由于我国长期实行的城乡分割政策,向城市倾斜的方针导致城乡经济社会发展,特别是城乡在基本建设、义务教育、医疗卫生、社会保障和居民收入等方面的差距越拉越大。虽然近年来中央开始关注农民问题,不断出台一系列政策为农民减负,农民收入有不同程度的提

高,但不断上涨的教育、医疗费用以及不断上涨的日常消费支出,使农民的支出远远超过收入水平的提高。由于农民除了土地没有其他生活保障,对未来的不确定性担忧较多,收入预期又得不到保证,很大一部分农民连最基本的生存都难以确保。如果说我国贫富差距、城乡差距扩大是由诸多因素所致,那么农村公共服务供给短缺是其中脱离不了干系的重要因素,在一定程度上讲,具有直接的影响。我国长期形成的城乡二元体制使城乡居民在享受公共服务方面存在巨大差异。联合国《2005年中国人类发展报告》显示:我国城市的人类发展指数为0.81,而农村仅为0.67;中国(海南)改革发展研究院的初步测算则表明,公共服务因素在城乡实际收入差距中的影响为30%—40%。如果说城乡居民都离不开公共服务的供给,那么农村居民对基本公共服务的需求就更为迫切。因而,为农村困难群体提供义务教育、公共医疗和社会保障等基本公共服务,是缓解并缩小贫富差距、城乡差距的关键所在。

发展不平衡是我国的基本国情,诸多矛盾和问题由此引发,从新阶段的历史特点及现实需求出发,逐步实现基本公共服务均等化是关键举措,并成为新阶段关注民生、改善民生的主要任务。我国已进入工业反哺农业、城市支持农村的新阶段,和谐发展的主题需要我们切实关注农村基本公共服务供给问题。

第二,农村基本公共服务供给的缺失,其实质原因在于制度安排的错位、政府职责的缺失,改善农村基本公共服务供给状况,需要我们关注公共服务的制度重建。

我国长期存在和困扰多年的“三农”问题之所以得不到有效解决,与农村公共服务的落后和短缺有着必然的联系。要解决“三农”问题,首先要赋予农民作为公民所必需的生存和发展的权利,为农民提供基本而有保障的公共服务,但农村公共服务供给效率低下是我国“三农”问题领域的一个长期症结。而造成我国农村公共服务供给严重不足与不公平的原因是复杂的、多方面的,既有计划经济时期的发展战略选择的历史遗留问题,也有目前经济社会发展水平的制约;既有农村自身的原因,也有农村外部的原因;既有宏观层面的原因,也有微观层面的原因;既有制度、体制原因,也有非制度、非体制原因。

但从我国实际情况来看,究其根源,症结在于我国农村公共服务供

给制度的错位。自新中国成立以来,我国农村公共服务的供给制度经历了数次变迁,但每次变迁的结果都没有从根本上解决供给效率低下的问题。

我国在改革开放以前,新中国成立初期的历史背景促使我国采取了优先发展工业的赶超战略,为了保证这一战略的实施,国家采取了“先工业后农业”、“先城市后农村”、“先工人后农民”的政策,这种先后有别的政策直接导致了我国城乡公共服务供给制度沿着城乡两种不同的路径发展。人民公社体制和集体化农作制度建构了以制度外公共服务供给和工分制下的双轨成本分摊为显著特征的农村公共服务供给制度。家庭联产承包责任制在中国农村普遍推行后,农户是基本的核算单位,对公共服务所需物质成本的分摊具有了经济人的理性。尽管这也是旧体制形式上的变迁,但这种变迁改变的仅仅是物质成本的分摊形式。

改革开放以来,针对传统公共服务供给体制的弊端,对其进行了改革,在制度构建上作了不同的调整,但相对于城市公共服务供给逐渐规范化、法制化、市场化,农村公共服务供给改革所形成的是一种处于“正规的财政制度之外”的所谓“制度外筹资方式”。在这种制度框架下,乡镇范围内的部分公共事业和村范围内的全部公共事业均属制度外公共品,这些公共品通过乡统筹、村提留、义务工和积累工的形式,农民承担着绝大部分的供给责任。而后进行的税费改革,取消了乡统筹费、农村教育集资等专门面向农民征收的行政事业性收费和政府性基金、集资,取消了统一规定的劳动积累工和义务工,改革了村提留征收使用办法,实行“一事一议”方式,这在一定程度上减轻了农民负担。但农村税费改革在减轻农民负担的同时也造成基层财政资金的严重不足,通过上级政府财政转移支付仅能勉强填补“吃饭财政”缺口。加上税费改革后乡、村两级组织制度外筹集财政资金的渠道基本上被堵死,这虽然有利于避免损害农民利益的乱收费、乱集资的现象的发生,但直接后果则是乡、村两级组织财政收入的剧减,有些乡村连保工资、保吃饭的日常运转都困难,更谈不上提供公共服务了。尽管中央政府和省级政府安排有相应的财政转移支付来补贴税费改革后农村基层政府和组织,但相对于长期“缺血”的农村地区来讲,根本无法弥补庞大的财政支出缺口。从公共服务供给的角度来说,这种制度的变迁无疑影响

了农村基本公共服务的供给能力。

在计划经济时期, 尽管经济发展水平落后, 但由政府 and 集体经济以互助组、合作社等形式提供的教育、卫生、道路建设等公共服务, 农民从中得到了或多或少的实惠, 是一种低水平的平均主义式的公共服务供给; 但从改革开放以来, 这种供给机制不复存在, 各地的集体经济相应被削弱, 新的供给机制又没有完全建立, 公共服务供给也就成了无源之水。我国农村基本公共服务供给在不断的制度变迁中非但没有寻找到有效的解决途径, 反而出现了供给越加不足和失衡的趋势。新中国成立以来, 我国坚持实施的非均衡发展战略, 以农补工, 政府用非经济手段提取农业剩余来发展工业和城市经济建设, 相应的农村公共服务自然也受到忽视。长期实行的城乡分治的二元结构供给机制和自上而下的管理理念, 以及政府完全垄断型单一的供给模式致使我国农村公共服务供给严重缺失和不公平。制度安排错位和政府对于农村基本公共服务供给的忽视是直接导致农村公共服务短缺与不公的根本原因。

建立一种适合我国国情的切实可行的农村公共服务供给制度模式是当前必须深入研究的迫切而现实的重大问题。由于长期积累的问题没有适时解决, 我国农村基本公共服务供给影响因素错综复杂, 建立一种有效供给的制度模式并非易事, 根本解决这一问题需要长期而深入的探索与实践。改革我国目前低效的农村基本公共服务供给制度, 一方面要克服与现代市场经济不相适应的政府垄断型的单一供给模式, 另一方面在农村基本公共服务供给中又要充分考虑到农民在享有公共服务中处于劣势和农民仍是弱势群体的现实。因而, 探索一种适用、有效的农村基本公共服务供给的制度模式并非朝夕之功。本书对我国农村基本公共服务供给问题进行系统分析和论证, 尝试构建符合我国国情的农村基本公共服务供给的制度模式, 以期为此问题的研究略尽绵力。

二 研究动态

关于公共服务供给问题, 国内外学者已经取得了相当可观的成就, 这为成就本书提供了丰厚的资料来源和打下了坚实的研究基础。