

农村公共物品多元主体供给中的政府职能研究 ——基于新公共服务理论的视角

崔晓芳

(山西农业大学 公共管理学院, 山西 太谷 030801)

摘要: 税费改革后, 农村公共物品多元主体供给成为解决农村公共物品供给问题的可行之策。基于新公共服务理论的视角, 首先从理论上对农村公共物品多元主体供给的扇形模式进行了建构; 其次针对实践, 对目前我国农村公共物品多元主体供给中存在的困境进行了具体分析。结合对理论的应然性和实践的必然性两个层面的研究, 指出实现我国农村公共物品多元主体供给的关键在于政府职能的有效发挥, 并围绕政府供给职能、培育扶持职能、制度保障职能、规划创新职能和监督管理职能的履行进行了具体阐释。

关键词: 农村公共物品供给; 多元主体; 政府职能

中图分类号: D035 文献标识码: A 文章编号: 1671-816X (2016) 11-0785-05

DOI:10.13842/j.cnki.issn1671-816x.2016.11.005

On government functions in multi-subject supply of rural public goods based on new public service theory

Cui Xiaofang

(College of Public Management, Shanxi Agricultural University, Taigu 030801, China)

Abstract: After the reform of taxes and fees, multi-subject supply of rural public goods has become a feasible solution to the corresponding problem. Based on the perspective of new public service theory, the paper theoretically constructs the fan-shaped model of multi-subject supply of rural public goods and then concretely analyzes the existing predicament. Combined with the propriety in theory and necessity in practice, it points out the effectiveness of government function is the key to achieving multi-subject supply of rural public goods in China. Besides, it also elaborates government functions of supply, financial support, institutional guarantee, planning & innovation and supervision & management.

Key words: Rural public goods supply; Multi-subject; Government function

农村公共物品供给成为目前我国“三农”研究的热点问题。税费改革减轻了农民负担, 却并没有衍生出新的关于农村公共物品供给的制度设计。因此大量关注农村问题的学者进行了广泛探索, 实现农村公共物品供给主体多元化成为代表性观点之一。毫无疑问, 多元主体供给是一个颇具激励性的美好愿景, 但这个图景要变为现实, 必须关注政府职能的恰当履行。从理论角度, 公共物品的公共性要求政府必须担负起重要责任。无论哪种农村公共物品供给的制度设计, 都是在

国家治理的框架下建构, 只有政府正确履行其在农村公共物品供给中的职能, 才能保障农村公共物品的公共性; 从现实角度, 目前我国农村公共物品多元主体供给并不能依靠农村社会自身发展逻辑形成, 需要政府主动进行建构和推动。传统政府一元主体供给已被实践证明弊端重重, 在农村公共物品多元主体供给中, 政府不需要也没有能力包揽下所有供给职责。要有所为有所不为, 恰当地确定并履行政府职能, 在实践中达成农村公共物品多元主体供给的美好愿景。

收稿日期: 2015-09-05

作者简介: 崔晓芳 (1983-), 女 (汉), 山西晋城人, 讲师, 硕士, 主要从事农村资源配置与管理创新方面的研究。

基金项目: 山西省高等学校哲学社会科学研究项目 (2014227); 山西农业大学哲学社会科学项目 (20132-24)

一、新公共服务理论下农村公共物品多元主体供给的理论界定

(一) 新公共服务理论概述

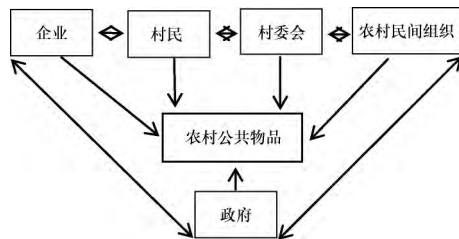
以罗伯特·B·登哈特和珍妮特·V·丹哈特为代表的新公共服务理论是对新公共管理理论进行批判的基础上形成的。新公共管理理论认为政府在提供公共服务和公共物品时的职能定位是“掌舵”而非“划桨”。新公共服务理论则指出：政府的职能既不是“划桨”也不是“掌舵”，而是“服务”。新公共服务理论倡导以公民为中心、以民主价值和公共利益的实现为目标的治理体系，以此确定政府在其中的职能定位；^[1]登哈特认为，社会真正的主人是公民，因此政府的首要任务不是去控制社会，而是帮助公民准确表达利益，并达成公共利益的实现；新公共服务理论强调在公共治理中打破政府管理权力的垄断，实现政府组织、市场组织和非营利组织合作供给；^[2]政府不仅要履行其最基本的公共服务和公共物品供给职能，还应当积极提供公民发表意见和其它治理主体参与公共服务的舞台。除此之外，还担负着将多元供给主体集中起来共同进行磋商，以构建战略联盟的形式，协同解决公共治理中的问题。罗兹用“网络”来概括多元主体间的相互依赖关系。

(二) 农村公共物品多元主体供给的扇形建构

依据新公共服务理论，我国农村公共物品多元主体供给应从两方面建构：第一，准确界定参与农村公共物品供给的多元主体，包括政府、企业、村民、村集体、农村社会组织；第二，达成农村公共物品多元主体间互动协作供给。协作供给指多元主体在既定目标下，打破各自壁垒，在新的有序结构产生的基础上，共同协商、协调一致，通过资源的最优配置实现农村公共物品供给成功。^[2]

从新公共服务理论的视角看，在农村公共物品多元主体供给中，政府具有双重身份，不仅是重要的供给主体，还是整个多元主体供给的设计者和组织者。^[3]因此要推动农村公共物品多元主体供给上述两方面的构建走向实践，都离不开政府主导作用的发挥，政府职能的恰当履行是关键问题。因此农村公共物品多元供给主体的建构可

以用一个扇形模式来表示。如下图所示：



二、我国农村公共物品多元主体供给的现实景像

对我国农村公共物品多元主体供给不能仅从理论上进行建构，还必须结合我国农村这个现实。在目前农村公共物品多元主体供给实践中，不排除有一些具有代表性的成功案例，但总体而言，多元主体供给还面临着很多困境和难题。

(一) 多元主体协作供给中各自的局限性

政府供给农村公共物品的困境表现在：一是我国农村地域广阔，公共财政支持农村公共物品供给的能力不足；二是政府要提高供给的有效性就必须首先建立农民公共物品需求偏好的表达机制。无论在税费改革前还是税费改革后，这都是一个没有解决的问题。

企业供给农村公共物品的困境表现在：一是企业的本质是盈利。在企业家自身公益精神不强、应对客观环境变化的能力不均衡的情况下，很容易影响到对农村物品供给的热情和力度；二是政府对企业供给农村公共物品的激励政策缺乏配套措施，无法落实，只是“画饼充饥”。从国家出台的激励企业进行捐赠的财政税收看，存在企业享受税收优惠的捐赠途径狭窄、退税程序复杂、税收制度落实难等问题；三是出于盈利动机，企业对某些农村公共物品的供给可能会出现负面效应。

村集体在农村公共物品供给中的困境有两种情况：一是在经济较发达的农村，村集体有一定的经济实力，村干部在农村社区公共物品供给中的积极性较高，但一些村干部出于争取政府配套资金的动机，缺乏对项目的整体规划和管理能力，存在低水平、盲目建设等问题；二是在经济不发达的农村，因为村集体经济的薄弱，村干部缺乏主动供给农村公共物品供给的动力。

村民作为最重要的主体之一，在农村公共物

品供给中的困境表现在：一是税费改革后，村民主要通过“一事一议”制度和农村民间组织对农村公共物品进行合作供给，但无论哪种合作供给，因为不存在强制措施，都无法避免村民“搭便车”现象，当“搭便车”现象从个别村民扩展到少数村民再扩展到多数村民时，合作供给就会走向解体；二是伴随着我国城镇化进程的加快，大量青壮年农民从农村走向城市，农村精英流失，一些农村出现了空壳化，造成了农村公共物品村民供给主体缺位。

农村社会组织在农村公共物品供给中的困境表现在：一是农村社会组织自身发展的力量弱小，表现为数量少、供给农村公共物品能力弱。在农村中，大部分民间社会组织为专业经济合作协会、老年人协会、妇女协会等，文化类组织相对较少；二是一些已经设立的民间组织，也存在内部管理不规范、机构不健全、经费缺乏等问题。所以目前还无法单独依靠农村民间组织来供给公共物品；三是在一些农村社区公共事务领域中，存在政府部门和农村民间组织之间的竞争，结果必然是处于弱势的农村民间组织从某公共物品供给领域中全面退让。

（二）多元主体协作供给过程的碎片化

农村公共物品多元主体协作供给的理想过程是各主体间职责明确、沟通顺畅、协调有序，形成一个稳定的扇形结构的过程。但实践中很多农村公共物品的多元供给恰恰呈现出另外一种状态，就是所谓的碎片化、分散化状态。

农村发展所需公共物品非常复杂，并不具备同一特质。有全国范围内的农村公共物品、也有农村社区范围内的公共物品，既有严格具备非竞争性和非排他性特征的纯公共物品、也有大量的准公共物品。不同类型的农村公共物品应当有不同的主体供给。但实践中，尚缺乏广泛认同的对农村公共物品的合理分类。再加上各供给主体责任边界的界定模糊，导致在农村公共物品供给过程中各主体缺乏有效的沟通机制、各自为战、互相推诿、协调成本增加。这种碎片化、分散化的供给不仅不能发挥各主体优势，反而造成资源浪费、效率低下。

（三）多元主体协作供给中权力的不均衡

多元供给主体能够达成有效协作的一个重要前提就是各主体间权力的均衡。^[4]只有达到均衡，

农村公共物品多元供给的扇形模式才能形成。但实践中，政府作为以法律法规为代表的正式制度赋予的权力的既得者，在农村公共物品多元主体供给中，往往自觉或者不自觉地处于支配地位，横加干涉其它主体的供给活动。这在农村公共物品供给的实践中屡见不鲜。这就造成多元主体供给中，政府很难和其它供给主体形成一种平等协商、互动协作的关系，而依旧是凌驾于其它主体之上的管理者。^[5]结果必然导致政府外供给主体被迫退出农村公共物品供给领域，多元协作供给走向瓦解。

（四）多元主体协作供给中合作方式的单一性

农村公共物品多元主体供给意味着除各主体单独供给外，还存在着多种合作供给方式。在农村公共物品多元主体供给的扇形建构中，合作方式是将各主体联系起来的桥梁。目前被学界广泛认可的方式有政府与企业合作供给中采取的合同外包、政府参股、特许经营等；政府与农村民间组织合作供给中采取的社区化、合同承包等；企业和第三部门合作供给中采取的许可证核发、共同主体营销等。目前，我国农村公共物品多元供给对以上方式都有所涉及，但总体而言仍处于探索阶段，实践中依然是政府主导下的供给方式占据主要地位。双主体、多主体协作供给非常少，而且方式单一，合作力度和深度也不够，仅仅是在一些项目中零星的运用，并没有成为农村公共物品多元协作供给中的制度化方式。

三、新公共服务理论视角下农村公共物品多元主体供给中政府的职能分析

综上所述，在新公共服务理论视角下，对我国农村公共物品供给主体多元化的研究不论是理论建构还是现实审视，都会获得这样的结论：我国农村公共物品供给主体多元化扇形建构的实现，关键是“扇柄部分”能否发挥凝聚和牵引作用，也就是政府职能的恰当履行是整个多元化建构的核心。虽然学者们倡导政府不再是农村公共物品供给的唯一主体，但这并不意味着政府要完全从这一领域中退出，恰恰相反，依然强调其主导作用的发挥。不同的是政府不能“事必躬亲”，需理清责任、区分市场和提供的界线，履行好上述职能。

(一) 直接供给职能

这里所说的供给,指的是对农村纯公共物品的供给,农村纯公共物品是指农村生产生活所需的具有完全非排他性和非竞争性的公共物品。例如大江大河的治理、农村义务教育、农村发展规划等。依据萨缪尔森的公共物品理论,因纯公共物品的两大特性,市场和第三部门或缺乏供给动力,或因为资金技术等限制无法生产,所以政府负有不可推卸的责任。具体而言,全国范围内的农村纯公共物品应由中央政府承担,涉及地方范围内的农村公共物品由地方政府提供,农村社区范围内的纯公共物品由基层政府(县乡级政府)负责。

(二) 培育扶持职能

虽然学界倡导政府不是万能的,在农村公共物品供给中应打破政府垄断,由多元政府外主体共同参与供给。但目前我国农村地区公共物品供给的绝大多数领域仍旧是依靠政府直接生产提供为主,其它主体参与程度和力度远远不够。作为政府,应主动转换角色,不能滥用权力,与其它主体形成竞争关系,而应积极培育多元主体并为其提供必要的支持,促进多元供给中各主体间力量的均衡。具体如下:

第一,给予政府外供给主体一定的财政支持。对农村公共物品中一些成本大或者无利可图的项目,应当对企业减免税收和给与农村民间组织一定的补贴,打消其后顾之忧,使企业和农村民间组织能够良性运转,提高其参与能力;对农村社区内公共物品的提供,村委会提供的优势在于能够准确反映农民需求偏好,政府应通过对农村集体经济的财政转移、提高农村集体经济实力的途径增强农村村民委员会提供社区内公共物品的主动性和积极性。

第二,大力培育农村民间组织。农村民间组织能够克服农村公共物品供给中的政府失灵和市场失灵,是农村公共物品供给的重要主体。但目前农村民间组织发育并不理想,政府在给予财政和政策扶持的同时,要特别注意不能使其成为政府部门的附属物,要维护其独立地位,保障农村民间组织独立开展活动。

(三) 制度保障职能

在农村公共物品多元主体供给中,制度安排是政府的一项重要职能。企业作为盈利主体,对

是否承担某项农村公共物品供给,会有一个考虑成本和收益的过程,而农村民间组织会思量自身是否具备承担某项公共物品供给的能力。这些都需要政府从制度规定方面给予一定的保障。

第一,制定严谨的供给准入制度。农村公共物品既要吸引尽可能多的主体参与供给,又要避免多元主体扯皮和推诿、多方牵头带来的混乱,提高多元主体协作效率,必须首先有一个完善的供给准入制度。政府应对农村公共物品领域进行审核划分,用制度规定哪些领域哪些社会力量能够进入,哪些领域必须由政府提供;其次对能够进入某些领域的政府外供给主体进行审核审批,规范合同的签订,对双方权利和义务做出明确规定。

第二,明晰产权制度。产权制度在激发政府外主体在农村公共物品供给中的积极性,提高农村公共物品供给中资源的有效配置方面具有其它制度不可代替的重要作用。产权无法自然形成,作为国家法律赋予公共权威的政府必须主动承担起产权划分、产权归属制定的重要职能。^[6]

(四) 规划创新职能

农村公共物品供给是一项系统工程。要使多元主体间突破各自壁垒、实现协调合作,最大限度地发挥各主体的协作效用、实现资源的有效配置,就需要政府积极履行在农村公共物品多元供给中的规划创新职能,引导各主体间合作走向规范、持续的运行状态。

第一,结合农村实际情况,对相应的农村公共物品供给主体进行统筹规划,明确哪些需要政府供给,哪些需要企业供给,哪些需要村民或农村民间组织提供。对需要相关主体合力供给的农村公共物品,政府应当站在全局角度,确定可以采取哪些合作方式,并在多元主体供给中积极采用并广泛推行;在多元主体合作中,规划好沟通渠道和沟通机制,实现信息和供给要素的合理顺畅流动。

第二,由于我国不同地区农村发展的不平衡,不同的合作供给方法和模式在不同农村地区适用性并不同。政府外主体出于利益方面的考虑或能力方面的顾及,不会主动尝试新的合作供给方式,必要时需要政府提高创新意识,结合农村实际,综合平衡好各方主体利益,创新出一套适合本地区的多元主体协作供给模式。

（五）监督管理职能

政府外主体在农村公共物品供给中会具有某些独立的利益需求，这是引导其参与供给的有利条件，但从各主体自利性出发，难免会出现损害公共利益的情况。对此问题的解决，需要政府在扶持各主体的同时，对其进行有效的监督管理。

第一，设立和完善农村多元主体供给评估体系。对各主体是否通过隐瞒或作假等手段获得进入资格，是否根据合同约定正常履行供给义务，价格制定是否合理，是否超出农村承受范围，供给的数量和质量能否满足农民生产生活需求，是否在供给中存在寻租或其它违法情况等进行审核

评估。评估体系的建立要以农民满意度为导向，重视农民的评价，体现农民的参与度，促使多元主体协作供给走向公平正义、可持续发展的轨道。^[7]

第二，多元主体合作实现的前提在于多元主体间权力和力量的均衡。除却政府主动让渡一部分权力外，还要注意防止某些领域农村公共物品供给中一些政府外主体垄断情况的出现。政府要对农村公共物品供给主体进行价格管制和利润管制，在保障供给者获取正常利润的前提下，将其收益控制在合理范围内，防止“一家独大”带来的垄断效应。

参 考 文 献

- [1] [美] 罗伯特·B登哈特，珍妮特·V丹哈特. 新公共服务：服务而不是掌舵 [M]. 北京：中国人民大学出版社，2004：7-10.
- [2] [美] 奥斯特罗姆，余逊达著. 陈旭东译. 公共事物的治理之道 [M]. 上海：上海三联书店，2000：32-48.
- [3] [美] 奥斯特罗姆. 多中心体制与地方公共经济 [M]. 北京：人民大学出版社，2002：19-22.
- [4] 贺雪峰，罗兴佐. 论农村公共物品供给中的均衡 [J]. 经济学家，2006（1）：20-21.
- [5] 陈天详. 新公共管理——政府再造的理论与实践 [M]. 北京：中国人民大学出版社，2007：189-213.
- [6] 李平原. 浅析奥斯特罗姆多中心治理理论的适用性及其局限性——基于政府、市场与社会多元共治的视角 [J]. 学习论坛，2014（5）：50.
- [7] 常敏. 城乡公共产品的多元供给研究——基于长三角地区的探索和实践 [M]. 浙江：浙江大学出版社，2013：99-110.

（编辑：牛晓霞）