

# 地方政府农村公共事业管理制度的变迁及绩效分析\*

□ 彭国甫 鄢洪涛

**摘要:** 将我国地方政府农村公共事业管理制度变迁分为三个阶段,分别客观分析这三个阶段制度的基本情况,分别从经济发展绩效、社会分配绩效、公共服务和公共产品供给绩效、农民政治参与和农村社会稳定绩效等四个维度综合分析这三个阶段地方政府农村公共事业管理制度的绩效,深刻把握影响和制约地方政府农村公共事业管理制度绩效的四个路径依赖,为我国地方政府农村公共事业管理制度创新提供依据。

**关键词:** 地方政府 农村公共事业 管理制度 变迁 绩效分析

**中图分类号:** D63 **文献标识码:** A **文章编号:** 1009-5675(2008)01-056-12

新中国成立以来,我国地方政府农村公共事业管理制度的变迁经历了三个阶段:新中国成立到改革开放前(1949-1978);改革开放后到税费改革前(1978-2000);税费改革以后(2000-至今)。分析地方政府农村公共事业管理制度的变迁及绩效,是地方政府农村公共事业管理制度科学创新、提高绩效的内在要求。

## 一、地方政府农村公共事业管理制度绩效分析的维度和样本

### 1. 制度安排绩效与制度结构绩效

制度安排绩效和制度结构绩效是影响制度绩效(整体绩效)的两大关键性变量。就制度安排绩效而言,单项制度安排发挥功效的前提条件是制度要具备“普适性”。普适性是指制度的一般性、确定性和开放性。一般性是指制度不应在无充足理由的情况下对个人和情境实施差别对待;确定性是指制度应简单而明确,遵守制度或违反制度可能导致的结果都应当得到清晰地表达和传达;开放性是指制度应随着事物的变化而与时俱进。

就制度结构绩效而言,可以分为静态结构绩效和动态结构绩效。静态结构绩效是指各项制度安排之间相互协调和

匹配的状况,主要包括制度耦合、制度冲突与制度真空三种类型。制度耦合是一种制度结构系统高度有序,各种制度安排协调一致的状态。要提高制度的静态结构绩效,关键在于做好制度配置,克服制度冲突与制度真空,实现制度耦合。动态制度结构绩效是指从制度体系对环境的适应能力和环境对制度体系的影响力的角度来分析制度体系绩效。

研究地方政府农村公共事业管理制度绩效应从制度安排绩效和制度结构绩效两个视角进行。地方政府农村公共事业管理制度安排绩效包括地方政府农村教育事业管理制度绩效、科技事业管理制度绩效、文化事业管理制度绩效、卫生事业管理制度绩效、体育事业管理制度绩效、基础设施管理制度绩效、社会保障事业管理制度绩效和环境保护管理制度绩效等等。地方政府农村公共事业管理制度结构绩效包括地方政府农村公共事业管理制度的成效以及农村公共事业各个具体管理制度之间的搭配关系、协调配合的成效。

制度安排变量可以分为优和劣两种,而制度结构变量可以分为合理和不合理两种,两两交叉分析,就能得到制度绩效的分析框架。由这个分析框架,可以区分出制度绩效的四

\* 基金项目:国家社科基金项目(05BZZ014);国家自然科学基金项目(70673083);教育部新世纪优秀人才支持计划项目(NCET-05-0708)。

作者简介:彭国甫,湘潭大学党委书记、公共管理学院教授、博士、博士生导师,教育部人文社科重点研究基地毛泽东思想研究中心主任,湖南湘潭,411105;

鄢洪涛,湘潭大学公共管理学院行政管理学研究生,湖南湘潭,411105。

种评估类型,如表1所示:

表1 制度绩效的分类框架

	制度结构	合理	不合理
制度安排			
优		A: 绩效优	B: 绩效差
劣		C: 绩效差	D: 绩效无

表1显示出,绩效最优的A类型满足两个前提条件,一是制度结构合理,二是制度安排优。B、C、D是绩效差甚至是无绩效的三种类型。这个分析框架的意义在于表明导致制度绩效差的原因不是单一的。可能出现的情况分别是,制度结构不合理导致的绩效差;制度安排不合理导致的绩效差;制度安排和结构都不合理所导致的绩效缺损。那么,我们又根据什么样的标准来衡量制度结构合理或不合理及制度安排优或劣呢?一般而言,制度安排优劣的评估指标主要与公共服务和公共产品与供给、公平分配等有关;而制度结构合理与否的评估指标主要与经济发展、公众参与的水平及制度化程度、社会秩序以及农民的认同性服从程度等方面有直接的关系。

#### 2 地方政府农村公共事业管理制度绩效分析的四个维度

地方政府农村公共事业管理制度的绩效可从经济发展绩效、社会分配绩效、公共服务和公共产品供给绩效、农民政治参与和农村社会稳定绩效这四个维度进行综合分析。

经济发展是社会现代化的核心,也体现了社会管理制度的经济绩效。社会管理制度对经济发展的促进作用主要通过制度的激励功能和保障功能实现。制度的激励功能主要体现在对社会成员的正向行为进行鼓励,使社会成员更多地为社会创造价值;而制度的保障功能主要是维护一个稳定有序的经济环境。这两种功能是经济发展的根本动力。对于农村经济的发展而言,一个高绩效的公共事业管理制度是农村经济发展的基础条件。

公正合理的社会分配是管理制度社会绩效的体现,农村公共事业管理制度绩效的高低需要通过评估农村的社会分配状况来加以反映。农村公共事业管理制度的绩效直接影响到农村的社会分配,通过农村社会分配的现实状况可以评估农村公共事业管理制度绩效的高低。

农村公共服务和公共产品的供给状况是农村公共事业管理制度绩效最直接的衡量指标。提供有效的公共服务和公共产品是农村公共事业管理制度建立的出发点和归宿,是地方政府得以构建和运行的合法性基础。因此,农村公共事业管理制度绩效分析必须以公共服务与公共产品的供给能力和效率作为重要的评估指标。

农民政治参与和农村社会稳定的状况反映了农村公共事业管理制度的政治绩效。政治认同是社会稳定的文化心

理基础。农民的政治认同主要表现为对政府政策、政府行为、基层干部的态度、情感和议论等心理倾向。在政治认同不足的情况下,合法的强制也能维持社会秩序的稳定,但这种稳定往往是脆弱的。一旦社会不稳定因素积累到不可调和的程度,就有可能引发突发性群体性事件。农民参与农村公共事业管理程度高低,既反映了农民对公共事业管理制度和政府组织本身的认同程度,也反映着公共产品供给的实际效率。

#### 3 地方政府农村公共事业管理制度绩效分析的样本选择

地方政府农村公共事业管理制度包括地方政府农村教育事业管理制度、科技事业管理制度、文化事业管理制度、卫生事业管理制度、体育事业管理制度、基础设施管理制度、社会保障事业管理制度和环境保护管理制度等,其中教育事业管理制度、卫生事业管理制度和社会保障事业管理制度是最主要的农村公共事业管理制度,对于农村公共事业的发展起着主导性作用。限于篇幅,本文只选择这三个主要制度作为分析的样本,努力做到突出主要矛盾,分析系统深入,得出比较客观准确的结论。

地方政府农村公共事业管理制度是农村经济、政治、文化和社会管理制度系统中的一个子系统,农村经济、政治、文化和社会管理制度对农村公共事业管理制度绩效的发挥具有决定性影响。地方政府农村公共事业管理制度绩效在很多方面、在很大程度上是农村经济、政治、文化和社会管理制度在农村公共事业管理中产生的绩效,应当把地方政府农村公共事业管理制度的绩效与相应的农村经济、政治、文化和社会管理制度的绩效有机结合起来分析,如果孤立、片面地分析就不能得出客观、正确的结论。因此,笔者分别把三个不同阶段的地方政府农村教育事业管理制度、卫生事业管理制度和社会保障事业管理制度同与其相应的经济、政治、文化和社会管理制度结合起来,综合系统分析地方政府农村公共事业管理制度绩效。

## 二、新中国成立到改革开放前的地方政府农村公共事业管理制度及其绩效分析(1949-1978)

### 1. 制度变迁的基本情况

农村公共事业管理基础制度变迁方面:新中国成立初期,除少数地区外全国普遍设立了农会组织和基层民兵组织并且部分地区有效实行了县、区、乡三级人民代表大会,对乡级组织进行了初步改造。1952年试行农业生产合作社制度,1956年建立高级合作社,1958年全面实行了人民公社制度。

农村教育事业管理制度变迁方面:1949年《关于开展1949年冬学工作》的指示》规定农村冬学发展“必须正确地执

行依靠群众办学的群众路线”；1952年教育部提出了巩固和发展民办小学应坚持的三原则：“第一、完全自愿，不得强迫。第二、有正当可靠的筹款方法并至少维持三年，经乡村人代会通过，县批准，即可允许民办。第三、穷村小学以公办为原则，争取大村、富村小学民办或设民办班次。”1953年教育部《关于整顿和改进小学教育的指示》提出：“第一，今后几年内小学应在整顿巩固的基础上，有计划有重点地发展……在农村，提倡民办小学、乡村公立小学，除在学校较少的少数民族地区和老革命根据地应作适当发展外，其他地区应以整顿提高为主，原则上不做发展。第二，今后应首先着重办好城市小学、矿区小学、乡村完全小学和中心小学。”至此，城市中小学公办，农村中小学由自己出钱办的教育经费筹措体制基本确立，城乡教育呈现出二元发展模式。

农村卫生事业管理制度变迁方面：新中国成立初期，中央政府把建立农村基层卫生组织列为卫生工作的首要任务之一，颁布了《关于健全和发展全国卫生基层组织的决定》。1956年6月一届全国人大三次会议通过的《高级农业生产合作社示范章程》，把合作、互助医疗作为解决农村“病有所医”的一个重要形式。1960年全国农业生产大队举办合作医疗制度达到40%。但由于“大跃进运动”、“人民公社化运动”及三年自然灾害带来的经济困难，给农村合作医疗制度带来了很大的冲击，许多地方的合作医疗工作陷于停顿。1965年6月26日，毛泽东发表了著名的“6·26指示”，号召“把医疗卫生工作的重点放到农村去”。大批城市医疗专业人员组成巡回医疗队奔赴农村，为提高农村基层卫生组织防治医疗水平、培训赤脚医生发挥了很大的作用。1968年毛泽东肯定了湖北省长阳县乐园公社办合作医疗的经验，称赞合作医疗是“医疗战线上的一场大革命”、“解决了农村群众看不起病，买不起药的困难”、“值得在全国推广”，全国绝大多数生产大队都办起了合作医疗。1978年“合作医疗”列入了《中华人民共和国宪法》。到1978年，我国赤脚医生4777469人，卫生员1666107人，农村人口中合作医疗覆盖率达90%以上。“合作医疗”与合作社的“保健站”及数量巨大的赤脚医生一起，成为解决我国农村缺医少药的三大法宝。

农村社会保障制度变迁方面：新中国成立初期逐步建立起了包括社会救助、社会福利和优抚为中心的集体保障制度。在社会救助方面，为解救和帮助贫困农民渡过难关，1949年12月国务院发出了《关于生产救灾的指示》，要求各级政府成立救灾委员会，发动、组织与扶持灾区农民生产自救；1950年中央救灾委员会明确提出“生产自救、节约度荒、群众互助、以工代赈、并辅之以必要的救济”的救灾救济工作方针；1963年9月中共中央、国务院面对特大洪灾发布了关于生产自救的决定。在社会福利方面，1954年中华人民共和

国第一部宪法明确规定：“劳动者在年老、疾病或者丧失劳动能力的时候，有获得物资帮助的权利”。1956年6月一届全国人大三次会议通过的《高级农业生产合作社示范章程》规定“农业生产合作社对于缺乏劳动力或者完全丧失劳动力、生活没有依靠的老、弱、故、寡、残疾的社员，在生产上和生活中给予适当的安排和照顾，以保证他们的吃、穿和柴火供应，以保证年幼的受到教育和年老的死后安葬，他们生养死葬都有使所依靠”。1960年《全国农业发展纲要》进一步明确“五保”户享受“保吃、保穿、保住、保教、保葬”五个方面生活保障；在优抚安置工作方面，为解决大批伤残军人、牺牲病故军人及其家属的保障问题，1950年12月国务院内务部颁布了《革命烈士家属、革命军人家属优待暂行条例》《革命残废军人优待抚恤暂行条例》等。1966年“文化大革命”开始，受极“左”路线的严重干扰和破坏，社会保障工作被斥为“修正主义”遭到批判，内务部和各地民政部门相继被撤销，农村大部分敬老院被迫解散，农村社会保障处于停滞和瘫痪状态。

## 2. 制度的绩效分析

### (1) 经济发展绩效

这一时期的地方政府农村公共事业管理制度对农村经济发展发挥了非常重要的作用，但它的经济发展绩效未能充分发挥出来。这一时期农业资源的利用效率低，农业经济增长缓慢。1962-1978年中国农业产出总量和人均量的年平均增长率分别为5.5%和2.6%，粮食产出总量和人均量的年平均增长率分别为4.4%和2.2%。1957年农户人均纯收入73元，1978年为133.6元，其中从集体分得的约为88.5元，年递增率为2.5%，扣除物价因素，仅为1.4%。1978年平均每一个农业劳动力生产粮食仅2008斤，比1952年的1893斤只增加115斤，增幅为6.1%。如果按产值看，1978年平均每一个劳力创造的农业总产值为636.2元，与1952年的506.3元相比仅增长25.7%，平均每年递增为0.9%。1952年按人均产值计算，农业劳动生产率与工业劳动生产率的比值为1:8.3，到1978年这一比值剧增至1:17.5。

经济发展绩效没有充分发挥出来的原因主要表现在三个方面：

首先，重公平轻效率难以适应农村经济发展需要。公共服务的公平要以一定的效率为基础，要以持续稳定的经济发展为支撑。离开了效率的公平是一种低水平的公平，是一种不能持续发展的公平。这一时期的地方政府农村公共事业管理制度注重相对公平忽视公共服务的效率，是一种相对公平的低效率的公共服务供给制度，远远不能满足农民的需求，抑制了农民的投资和消费积极性。

其次，制度的投入产出效果较差。农村公共资源更多的偏向公共物资资本投资，公共人力资本较少，公共物资资本

投资的边际产出效应逐渐下降,而人力资本的投资严重缺乏,如农村义务教育和社会保障投入严重不足,降低了制度的投入产出效果,影响了农村人力资本的积累,影响到农村经济的可持续发展。

再次,制度供给的成本机制不合理。如人民公社时期,所提供的制度外公共产品对社员个人而言是一个外生变量,决定制度外公共产品供给水平的主要因素是政府指令。供给公共产品所耗费的人力成本则以增加总工分数,从而降低工分值的方式弥补。其中,大量使用劳动力,用人力成本替代物质成本是公社时期制度外公共产品生产的最显著特征。制度外供给体制导致农民承担了过多的公共产品成本,影响了农民的收入增长。

## (2) 社会分配绩效

这一时期社会分配的差距主要体现在城乡差别的日益扩大。在户籍制度的约束下,我国城市居民和农村居民被强制性地划分为两大地位悬殊的社会群体,没有农村居民向城市流动的渠道,城乡在就业机会与收入分配方面的鸿沟加大。20世纪30年代,中国城市和乡村人均收入比大约在1.08:1左右,1955年大约在2:1左右,到了20世纪70年代末,包括城镇居民所享受的各种明贴暗补在内,城乡人均收入比演变成了3:1,4.9:1,5:1和5.9:1。二元结构的强度还可以用农业与非农产业间的相对国民收入差比来衡量。美国著名数理统计专家库茨涅兹的研究表明,世界发展中国家这一差距最大为4.09倍,中国在改革之初的1979年竟高达6.08倍,为世界各国所仅有。此外,中国农业与非农农业从业人员间的隐性经济与社会差距也非常大。据估计,这类差异有几十项之多,主要表现在住房制度、粮食补贴、副食品供应、能源供应、保障制度、医疗制度、教育制度、就业制度等方面。

对于农村内部而言,公共产品供给制度是一种低水平的相对公平的制度。以农村社会保障制度为例。这一时期,国家在农村颁布实施了公益金制度,建立了敬老院、合作医疗、赤脚医生等简易的社会保障组织。同时国家建立了包括劳动保险、困难补助、生活补贴、社会救济和农村“五保”供养制度。由于当时整体经济发展水平低,农村绝大多数农民基本处于国家的社会保障体系之外。这种低水平的相对公平,在某种意义上就是中国传统的缺少公正前提的平均主义。可以这样认为:人民公社化的过程就是大刮“共产风”的过程,而共产风的实际内涵就是平均主义、集权主义与特权主义的混合物。同时,这种低水平的相对公平的前提和基础是农民隐性承担农村公共事业发展成本。农村公共产品供给成本分摊的方式有两种:一是物质成本以管理费、公积金和公益金等名义支付,在集体总收益中扣除;二是人力成本则以增

加总工分数,降低工分值的方式弥补。农村公共产品的物质成本分摊是一种分配前的扣除,对农民来说,虽然实际上也是农民所得部分的扣除,但由于是分配前的扣除,单个农民并不清楚自己分摊的公共产品物质成本为多少,对负担的感受也是间接的;从农村公共事业发展所需人力成本的分摊来看,农村公共产品的生产者(教师、医生、聘用干部等)全部以补贴工分形式参与分配,这种增加工分总数、降低工分值的成本分摊方式,使单个农民同样地不清楚自己的负担额。

## (3) 公共服务和公共产品供给绩效

人民公社的职能无所不包,机构队伍庞大,国家财政投入严重不足,没有相应的财权,造血功能萎缩,没有足够能力提供当时农村需要的公共服务和公共产品,农村公共服务和公共产品供给不得不主要依靠制度外供给,以廉价而充裕的劳动力替代奇缺的资本,供给公共产品所耗费的人力成本以增加总工分数降低工分值的方式弥补。大量使用劳动力,用人力成本替代物质成本是公社时期制度外公共产品供给的最显著特征。这种供给制度对于提高农村公共产品供给能力、满足当时农村公共产品的需要发挥了非常重要的特殊的作用。例如在农村普及中小学教育和扫盲,发展医疗卫生事业,兴修道路和水利,为农民提供低水平的社会保障。正如一些外国学者所提出的,“它单靠人力就使中国的面貌大为改观,全国建起了上万座水库、几千座小型水电站、几百英里的铁路线,在大江大河上建起了一座座桥梁,开拓隧道,修筑马路,开发了更多的矿藏,灌溉了更多的土地。”

## (4) 农民政治参与和农村社会稳定绩效

新中国成立初期,初步建立了农村政治参与制度。1950年全国各地陆续建立区、乡(镇)、村的地方政府。1953年中国举行第一次全国性的公民选举,参加投票表决的选民有2.78亿,占选民总数的85.88%,共选出基层代表566.9万人。1954年1月实行普选村长,由原来的乡党委与乡镇政府任命改为由村民选举、乡政府任命。

人民公社同时兼具农村基层政权组织、集体经济组织和基层社区组织的多重角色。高度同一的结构导致公社内部权力配置的不合理与权力运作的无规范性,致使其出现功能障碍。公社以政治功能包容行政功能,以行政决策取代经济与社会决策,在执行政策的过程中简单化,以及不能很好地兼顾国家、集体、农民三者的利益,不能及时准确地向上级机关反映农民的意愿等,都是这种功能障碍的表现。

在公社体制下,农民的政治参与主要起着动员农民支持政治体系的作用,反映农民利益的功能相对弱化。“大跃进”、“人民公社化”、“反右倾”、“四清”、“社会主义教育运动”、“文化大革命”等一系列政治运动,难以反映农民的切身利益,不能培养和提高农民的现代政治素质,使一些传统的、

腐朽的政治文化心理,如政治盲从、政治权威人格等陈渣泛起,使作为推动政治发展重要手段的政治参与却恰恰阻碍了政治发展。

人民公社政社合一体制使家族(宗族)制度遭受到了前所未有的重大打击,其功能不断弱化。随着家族意识的淡薄,农民的自我意识和对党、国家及其领袖的忠诚不断增强,而自我意识的增强,客观要求参与公共管理,高度集权的管理体制又限制了农民对公共事务的管理。

### 三、改革开放到税费改革前的公共事业管理制度及其绩效分析(1978—2000)

#### 1. 制度变迁的基本情况

农村公共事业管理基础制度变迁方面:十一届三中全会后,我国农村确立了以家庭联产承包责任制为主的农村经济体制,改变了人民公社制度下国家和集体主导一切的状况,重新恢复了农民个人和家庭在经济生活中的主体地位,使农民完成了由被动的生产者向主动的生产经营者的转变,使农民成为市场的主体一方,市场配置社会资源满足个人福利和社会需要的基础作用得以实现。家庭联产承包责任制的确立有力推进了农村公共事业管理制度的变迁。

农村教育事业管理制度变迁方面:1985年出台了《中共中央关于教育体制改革的决定》,明确规定了“把发展基础教育责任交给地方”,实行中央领导、地方负责、分级管理的新体制,并逐步形成“县办高中、乡办初中、村办小学”的三级办学、三级管理的体制。1986年颁布的《中华人民共和国义务教育法》,用法律形式正式确定了义务教育这一管理体制。为保证《义务教育法》的贯彻实施,中央政府还制定了一系列具体目标,到2000年要实现:初中入学率达到85%左右,在85%的人口地区普及九年义务教育,在其余10%的人口地区普及5—6年小学教育,5%的人口地区普及3—4年初级小学教育。小学、初中学生的辍学率分别降低到1%和3%以下,进一步缩小女童和男童、农村和城市、贫困地区和发达地区、少数民族聚居地区和其他地区学龄儿童入学率的差距。

农村卫生事业管理制度变迁方面:1979年12月,卫生部等部门联合发布了《关于农村合作医疗章程(试行草案)的通知》,对合作医疗制度做了全面、细致的政策性规定,标志着合作医疗的制度化。1983年撤销人民公社后,以农村合作社为依托的合作医疗制度出现了滑坡,1995年全国实行合作医疗的行政村由过去的90%猛降至5%。20世纪90年代初,全国仅存的合作医疗主要分布在上海和苏南地区。1990年卫生部等部委联合制定了《我国农村实现“2000年人人享有卫生保健”的规划目标》《初级卫生保健工作管理程序》和《2000年人人享有卫生健康评价标准》。1991年国务院批转

卫生部等部门《关于改革和加强农村医疗卫生工作的请示》,提出“稳步推进合作医疗保健制度,为实现‘人人享有卫生保健’提供社会保障”。1993年,中共中央在《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决议》中提出,要“发展和完善农村合作医疗制度”;1994年,国务院研究室、卫生部与世界卫生组织合作,在全国7个省14个县(市)开展农村合作医疗制度的改革试点工作;1997年1月,中共中央、国务院在《关于卫生改革与发展的决定》中提出“要积极稳妥地发展和完善合作医疗制度,在政府的组织和领导下举办合作医疗,坚持民办公助和自愿参加的原则,力争到2000年全国农村多数地区建立起各种形式的合作医疗制度”,并明确规定“卫生事业财政投入的增长速度不低于政府财政支出的增长速度”。

农村社会保障制度变迁方面:一是在农村养老保险制度方面,1986年民政部召开了“全国农村基层社会保障工作会议”,确定在农村经济比较发达的地区发展社区型养老保险,但未获成功。1987年3月14日,民政部发布《关于探索建立农村社会保障制度的报告》,上海、大连等城市下属的一些农村自发地进行养老保险制度的试点;1991年国务院决定由民政部选择一批有条件的地区开展建立县级农村社会养老保险制度的试点,并在山东等20多个省市区推广;1992年民政部制定了《农村社会养老基本方案》;1993年国务院批准建立农村社会养老保险管理机构,各种规章制度与操作方案陆续出台,农村社会养老工作向全国推广;1995年10月国务院办公厅转发民政部《关于进一步做好农村社会养老保险工作意见的通知》,明确有条件的地区建立农村社会养老保险制度。二是在农村社会救济制度方面,1987年国务院颁发《关于加强贫困地区经济开发工作的通知》,提出了扶贫由单纯救济向扶贫开发的根本性转变。1994年国务院颁布实施了《“八七”扶贫攻坚计划》,标志中国农村的社会救灾救济制度由扶贫开发进入了扶贫开发攻坚阶段,计划利用1994年—2000年的7年时间,采取财政、金融等方面的政策扶持措施,帮助贫困地区的8000万绝对贫困人口摆脱贫困状态。三是在农村最低生活保障制度方面,1995年民政部在部分地区开展农村最低生活保障试点工作;1996年民政部下发的《关于农村加快社会保障体系建设的意见》中明确指出:“农村最低生活保障制度是对家庭人均收入低于最低生活保障标准的农村贫困人口按最低生活保障标准进行差额补助的制度。”1997年开始在有条件的农村逐步建立最低生活保障制度,到2000年300.2万农民得到了最低生活保障,比1999年增长了13%。

#### 2. 制度的绩效分析

##### (1) 经济发展绩效

1978年以来的农村经历了联产承包责任制和价格体制改革,地方政府农村公共事业管理制度的经济发展绩效开始逐步发挥出来,但提供不同公共投资表现出来的经济发展绩效出现分化,公共物质资本投资的边际产出处于下降趋势,公共人力资本投资的边际产出处于上升趋势。王红林等(2002)曾根据来自江苏省64个县1975-1996年的分县农业统计资料,对农业各项公共投资对于农业增长作用程度与方向进行了系统的研究得出以下结论:在四个不同时期(1986-1987;1988-1990;1991-1993;1994-1995)水利边际产出投入比分别为:3.05、0.54、0.25、0.45,说明水利投资的收益已经降到其投资成本以下;电力产出投入比在四个时期分别为:2.95、2.34、1.76、1.52,说明电力总体上产出还是大于投入的,尽管边际产出投入比是逐年下降的;教育的边际产出投入比在四个时期分别为:5.59、5.3、5.07、6.78,说明在1986-1987年,每投入1元钱,收益是5.59元,到1994-1995年,收益是6.78元,说明政府每投入1元钱在教育上,在农业上收益6.78元。科技产出投入比在四个时期分别为:17.06、14.7、11.13、11.14,说明在1986-1987年,科技每投入1元钱,农业产出增加17.06元,到了1994-1995年,每增加1元钱,农业产出增加11.14元。

这一时期的地方政府农村公共事业管理制度也还存在诸多局限性,不利于有效发挥其经济发展绩效:管理制度滞后于经济发展;供给主体错位,农民负担过重的成本;供需不符,农民承担的风险和损失难减;供给结构不合理,效率低;供给效率不高,农民减负难实现;农村公共产品的投资效益差。

## (2) 社会分配绩效

这一时期,城乡居民收入差距经历了迅速缩小<sup>→</sup>逐渐扩大<sup>→</sup>逐渐缩小<sup>→</sup>加速扩大的发展过程。城乡居民收入比(以农村居民收入为1)1978年为2.57:1,1985年为1.8:1,1994年为2.86:1,超过了改革开放前的水平。1997年达到新的谷底,城乡居民收入比为2.47:1,2001年突破历史最高点,城乡居民收入比扩大到2.90:1。城市人享有的文化教育、劳动保护、就业帮助、交通通讯、医疗卫生、福利补贴、养老保险、社会保障及国家提供的公共服务等,对绝大部分农民来说可望而不可即。如在城市,高中、中专、大专、本科、研究生学历人口的比例分别是农村的3.5倍、16.5倍、55.5倍、281.55倍和323倍。就业人口受教育年限城市为10.2年,而农村只有6.85年。据全国第五次人口普查数据分析,2000年我国第一产业从业人员中,初中及以下教育水平的人超过95%。造成这种状况的主要原因是中央对农村基础教育投入严重不足。全社会教育投资城市约占3/4,农村只占1/4,而且农村教育经费中央财政只负担2%左右,其

余绝大部分依靠县乡财政解决,县乡财政连吃饭都很困难,只能向农民伸手。农民开始成为农村公共事业成本的显性承担者。

从农村内部的分配来看,家庭联产承包责任制的实施部分地满足了农民对平均主义的诉求。均贫富历来是中国农民核心的价值追求。家庭联产承包责任制之所以能够得到广大农民的衷心拥护,关键在于它的承包方式是按人口平均分配土地的经营权。由于这种承包只涉及到土地的经营权,而土地的所有权仍然归集体,一方面使农村土地所有权模糊化,另一方面制约了土地承包后土地流转过快和农村社会阶层分化过快的现象,有效地抑制农村中两极分化现象的发生,同时公社体制的解体又重新赋予了农民以新的创业发展的自由,极大地调动了广大农民的生产积极性,平均主义不再是农民的首选,只是作为一种潜在的力量影响农村经济、政治、文化的发展。然而,在市场经济的冲击面前农民成为各项改革成本的承担者,累积性的不平等促使平均主义成为改革开放以来农村挥之不去的思念,突出表现在要求平均享受土地的收益和平均分摊土地成本。据有关专家调查,83.5%的农民认为应根据人口变化调整土地所有权,而在其所列举的理由中,有82%的农民认为土地是农民的重要生活来源,人人都应该有份;1.7%的农民认为土地负担太重,应通过调整土地来减轻地多户的负担。1979年普遍取消农民的政治成分以后,农村公共权力同等地向所有村民开放。因此,与经济上均平相随的是要求掌握乡村公共权力,力争获得党员身份和积极竞争村委会职位成为通向掌握乡村公共权力的两条有效途径。

## (3) 公共服务和公共产品供给绩效

这一时期的农村公共产品供给制度本质上是人民公社时期制度外公共产品成本分摊体制的延续,只是物质成本的分摊形式不同。公共产品的供给应该主要由中央及地方各级政府承担,可事实上中央和地方各级政府对农村公共产品的供给严重不足。以卫生投入为例:政府农村卫生投入严重不足。1998年-2002年,虽然政府农村卫生资金投入总量由110.34亿元增长为151.16亿元,但政府对农村卫生机构投入占财政支出比重却由1.02%下降为0.69%,90%以上的农民属于自费医疗群体。新型合作医疗的保障水平还很低,平均补偿比例仅为30%。农村人口占全国人口的近70%,而公共卫生资源不足全国总量的30%。农村每千人口平均拥有0.7张病床,而城市的平均为3.5张;农村每千人口拥有一名卫生技术人员,城市则在5名以上;农村人口医疗保险覆盖率只有9.58%,城市则为42.09%。农民医疗负担重,有病看不起,因病致贫、因病返贫的现象很普遍。

农村公共产品供给还是以制度外供给为主,乡范围内的

部分公共事业和村范围内的全部公共事业,都由乡镇政府到预算外去寻找资源。农村的这种制度外财政是突破传统财政体制资金困难的一项成功的诱致性制度变迁,是人们自发地解决公共产品供给不足问题的一种出于“草创阶段”的体制创新,是游离于公共收支制度范畴之外的公社制度的延续。

(4) 农民政治参与和农村社会稳定绩效

改革开放后家庭联产承包责任制的推广、村民自治制度的实施,为农村的公民参与提供了制度保障。民主并不是自然形成的,人身自由、自主产权和利益分化是构成民主的基本条件。实行联产承包责任制后,农民有了人身自由,成为独立的经营主体和利益主体,农民参与民主有了必要条件。1988年我国颁布了《村民委员会组织法(试行)》,1998年颁布了《村民委员会组织法》,对村民自治组织的法律地位作了明确规定:“村民委员会是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织,实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督。”“乡、民族乡、镇的人民政府对村民委员会的工作给予指导、支持和帮助,但是不得干预依法属于村民自治范围内的事项。”“村民委员会协助乡、民族乡、镇人民政府开展工作。”村委会的产生是诱致性和强制性相结合的制度变迁。村民自治制度的实施对于农村的政治发展和农民的公民参与起了非常重要的推动作用,启蒙了农民的民主观念和民主意识,激发了农民政治参与热情,增强了农民参与的能力。

这一时期,农民尚未全面深入参与农村公共产品的供给决策。以我国各级人大代表的构成比例来看,农民在历届全国人大代表中所占的比例 1977-1981年为 20.59%,1983-1987年为 11.69%;农民在省级人大代表中所占比例 1977-1981年为 20.19%,1983-1984年为 13.30%,1988-1990年为 11.97%,1993年为 11.89%,1996-1998年为

10.47%。人民公社解体后,我国实行“乡政村治”,这种治理模式没有从根本上改变高度集权的管理体制。村民自治权力向村民组织转移,乡镇政府把村民自治组织看成自己的派出机构,村民自治组织实际上成了“准政府”机构,乡镇领导都是由上一级组织任命,农村公共产品供给并不完全根据农民的需要,而主要是根据上级组织的意志和农村基层政府官员的需要。

家庭联产承包责任制与村民自治的推行、政府职能的缺位<sup>[1]</sup>、农民组织化的利益表达渠道缺乏、聚族而居与亲缘网络的客观现实及家族文化的根深蒂固,被压抑了数十年的家族(宗族)势力随之复苏,家族(宗族)组织迅速发展。家族(宗族)组织成为这个时期农民利益表达和政治参与的特殊主体。程同顺等认为,根据权力层次和性质两个维度,可以把家族(宗族)组织的利益表达活动用表 2 表示。家族(宗族)组织的利益表达既有制度化、合理化、理性化的一面,也有非制度化、非法化和非理性化的一面,对于农村政治发展和公共事业的发展具有双重效应。一方面,及时的利益表达能促进农村决策的合理化、科学化,有利于促进农村政治主体政治素质的提高;另一方面,家族狭隘的利益认同扭曲了农民的价值观念和参政心理,非制度化的利益表达破坏了农村政治制度化建设。如家族(宗族)组织如果不能通过选举来表达自己的利益或利益表达不成功,就有可能采取不正当手段破坏村级民主选举,阻碍农村政治发展,阻碍农民有序政治参与。1989年乡镇换届选举中,浙江省天台县城关镇、临海市更楼乡都出现了宗族势力以拉选票、毁票等不法手段干扰选举而引发的械斗、哄抢财产及破坏农作物事件。1994年江西省乐平市科山乡某村一股家族势力因角逐村委会选举失败,另立“村委会”,张榜公布“村干部”名单,与合法村组织分庭抗礼。

表 2 家族(宗族)组织利益表达的层次和方式

家族(宗族)组织的利益表达		
层次 \ 方式	制度化、合法化	非制度化、非法化
国家公共权力层次	选举、接触(如信访与当面反映)、诉讼	越级上访、非法接触(行贿)、消极对抗、暴力对抗、冲击国家机关等
村级公共权力层次	选举、罢免、议事	操纵或破坏选举、对抗村级组织、报复

四、税费改革后地方政府农村公共事业管理制度及其绩效(2000- 现在)

1. 制度变迁的基本情况

农村公共事业管理基础制度变迁方面:农村税费改革,1999年开始酝酿,2000年在安徽试点,2003年底铺开全面试

点。2003年12月《中央关于促进农民增收若干政策的意见》指出,逐步降低农业税率,2004年农业税税率总体上降低1个百分点,同时取消除烟叶外的农业特产税;2004年7月温家宝在全国农村税费改革试点工作会议上指出,取消“三提五统”;2005年12月温家宝在中央农村工作会议上指出,2006年全面取消农业税,全面推进以乡镇机构、农村义务

教育和县乡财政体制为主要内容的综合改革试点;2005年12月党的十六届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》,提出了建设社会主义新农村的重大历史任务。2006年9月国务院召开全国农村综合改革工作会议,强调“不失时机推进农村综合改革,为社会主义新农村建设提供体制保障”;2006年10月国办发[2006]86号《关于做好清理化解乡村债务工作的意见》。这些制度和做法有力促进了农村公共事业管理体制的变迁和农村公共事业发展。

农村教育事业管理制度变迁方面:2001年5月国务院发布《关于基础教育改革与发展的决定》,对分级办学的体制作了重大调整,提出农村义务教育实行“在国务院领导下,由地方政府负责、分级管理、以县为主”的新体制。2003年,国务院颁布《关于进一步加强农村教育工作的决定》,明确农村教育“在全面建设小康社会中具有基础性、先导性、全局性的重要作用”,决定新增教育经费主要用于农村;2004年,国家开始实施西部“两基”攻坚计划和“农村中小学危房改造工程”、“农村中小学现代远程教育工程”等专项工程,大大促进了农村和贫困地区的教育发展;从2006年开始,我国西部地区农村义务教育阶段小学生全部免除学杂费;2007年全国农村义务教育阶段学生全部免除学杂费;对贫困家庭学生免费提供教科书并补助寄宿生生活费。

农村卫生事业管理制度变迁方面:2001年国务院颁布了《关于农村卫生改革与发展指导意见》,要求继续完善农村合作医疗制度;2002年10月中共中央、国务院在《关于进一步加强农村卫生工作的决定》中提出要建立新型农村合作医疗制度,到2010年新型合作医疗要基本覆盖全国农村居民,并于2003年起在全国试点推行。2003年国务院办公厅转发了卫生部等部门《关于建立新型农村合作医疗制度意见》的通知,要求从2003年起各省、自治区、直辖市至少要选择2~3个县(市)先行试点,取得经验后逐步推开;2004年国务院办公厅转发了卫生部等部门《关于进一步做好新型农村合作医疗试点工作指导意见》的通知,根据这一通知精神,2005年卫生部财政部制定了《关于做好新型农村合作医疗试点有关工作的通知》,确定了2006年将进一步扩大试点范围。截至2005年底,全国已有678个县(市、区)建立了新型农村合作医疗制度,有2.4亿多农民参加了新型农村合作医疗,占全国农业人口的26.6%,参合率达75%。2007年国务院批转《卫生事业发展“十一五”规划纲要》的通知,进一步确立“到2010年在全国普遍建立比较规范的新型农村合作医疗制度和县、乡、村三级医疗卫生服务体系,初步解决农村公共卫生和农民看病就医问题”的总体目标。2007年党的十七大报告指出:建设覆盖城乡居民的公共卫生服务体系、医疗服务体

系、医疗保障体系、药品供应保障体系,为群众提供安全、有效、方便、价廉的医疗卫生服务;提高重大疾病防控和突发公共卫生事件应急处置能力;加强农村三级卫生服务网络。

农村社会保障事业管理制度变迁方面:一是农村养老保障制度方面,2003年十六届三中全会通过的《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》提出:“农村养老保障以家庭为主,同社区保障、国家救济相结合。”2003年劳动和社会保障部下发了《关于认真做好当前农村养老保险工作的通知》。2007年中央一号文件指出“有条件的地方,可探索建立多种形式的农村养老保险制度”;二是农村最低生活保障制度方面,十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》明确提出要在有条件的地方建立农村最低生活保障制度。2007年中央一号文件提出“2007年在全国范围建立农村最低生活保障制度,鼓励已建立制度的地区完善制度,支持未建立制度的地区建立制度,中央财政对财政困难地区给予适当补助……”;2007年8月《国务院关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》确立了“将符合条件的农村贫困人口全部纳入保障范围,稳定、持久、有效地解决全国农村贫困人口的温饱问题”的农村最低生活保障目标,同时对农村最低生活保障制度的基本原则、保障标准和对象范围、管理程序、资金筹集与监管、组织领导等内容作了明确规定,这是国家关于建立和实施农村最低生活保障制度的第一个政策性文件,标志着农村最低生活保障工作开始进入规范化、法制化管理的健康发展轨道。2007年党的十七大报告指出:加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系,保障人民基本生活。探索建立农村养老保险制度;全面推进新型农村合作医疗制度建设;完善城乡居民最低生活保障制度,逐步提高保障水平。

## 2. 制度的绩效分析

### (1) 经济发展绩效

税费改革后,地方政府农村公共事业管理制度的经济发展绩效开始充分发挥出来。税费改革后的2003年到2004年农业增长出现了拐点,经济增长率从2003年的2.5%上升到2005年的5.6%。2006年粮食总产量在2004年、2005年大幅增产的基础上继续增加,全国粮食产量达到9949亿斤,比上年增产269亿斤,增长2.8%;农民人均纯收入3587元,实际增长7.4%。2006年,我国社会主义新农村建设实现了良好开局,取得了两个“首次”的突破:一是粮食生产20年来首次实现连续3年增产;二是农民收入20年来首次实现连续3年增幅超过6%。

地方政府农村公共事业管理制度的经济发展绩效开始充分发挥出来的原因主要在于以下四个方面:

一是逐步夯实了农村经济社会持续稳定协调发展的

“公共基础平台”。“十五”期间,我国积极贯彻统筹城乡发展战略,贯彻“多予少取放活”的方针。从2006年起全面取消农牧业税,2006年的中央“一号文件”历史性地提出了“加快建立以工补农、以城带乡的长效机制”。2007年,中央再次提出了“三个继续高于”的政策,中央财政年初预算用于“三农”的资金3917亿元,又比2006年增加了520亿元,增长了15.3%。与此同时,各级地方财政对“三农”的资金投入也在不断增加。2006年,全国有20个省(自治区、直辖市)财政用于“三农”的资金投入增长幅度超过了20%,有的还决定将新增财力的大部分投入到新农村建设中。这种公共基础平台的夯实,有效增加了农村公共产品的供给,特别是提高了农村义务教育、医疗卫生和社会保障等公共人力资本的投资水平,有效改变了过去各类农村公共产品供给的非均衡现象,有力促进了农村经济社会的协调发展。

二是逐步实现农村公共产品供给的市场运作和社会化。通过引入市场竞争机制实现公共产品供给的市场运作和社会化,降低公共产品供给成本,提高政府公共服务效能。如福建省政府大力支持并推广农村公共产品市场运作。各级政府 and 部门纷纷出台政策,为福建农村公共产品的市场化牵线搭桥,提供良好的政策环境和优惠条件。2005年福建泉州推出“个人可办农村医疗机构”的举措,号召有条件、有能力的个人参与农村公共医疗事业。将农村卫生医疗经费纳入市财政预算,进行多渠道筹资,欢迎华侨、台港澳同胞、企业、民间慈善机构捐赠、福利彩票拨款等,发动全体市民参与合作医疗。

三是逐步提高了农户居住的组织化程度。由于农户居住的组织化程度的提高,公共投资对经济增长的贡献率开始增加,投资者投资积极性开始上升。如2006年2月江苏省建设厅已初步完成了“全省镇村布局规划编制”:全省近4000万农村人口分布在约25万个自然村,村庄规模小,集聚度低,在未来20年至25年内,将逐步撤并为4万多个“规划居住点”。江苏省现有1.7万个行政村,平均每个行政村有14.7个自然村。按照江苏省有关部门的镇村布局规划要求,每个行政村原则上规划建设两个集中居住点。如果依照此标准执行,每个行政村至少要撤并12个自然村,撤并比例高达81.6%。这项在江苏推行的“农民集中居住”的政府工程既可以改善农村居住环境,也可以减少公共产品的投入成本,提高农村公共产品投资的效率。

四是地方政府对农村公共事业的投入开始注重成本与收益的统一。开始注重支出的规模效应与结构效应、短期效应和长期效应、直接效应和间接效应,地方政府农村公共事业管理制度建设与经济发展之间开始形成比较好的互动。杭州市萧山区近年来在努力构筑城乡医疗服务体系方面进

行了卓有成效的探索,如有效实施新型农村合作医疗制度,建立方便快捷的村卫生服务保障系统,建立健全卫生技术队伍等。萧山区政府在医疗卫生服务投入方面以保障农民的基本生存和健康为目标,力求在实现目标的前提下达到成本最小化。他们对医疗卫生服务投入的成本如卫生镇和社区卫生服务中心的建设、卫生人员的培养等方面进行了很详细和科学的预算,建立了比较科学的医疗卫生服务绩效管理和评估体系。

## (2) 社会分配绩效

公共事业差距既是经济社会差距的结果,也是经济社会差距的原因。公共事业的协调发展既是社会协调发展的重要组成部分,又是社会协调发展的基础和动力。要缩小城乡公共事业差距,促进城乡公共事业协调发展,归根结底依靠制度创新保障公平分配城乡公共事业发展资源。税费改革以来,城乡居民收入差距进一步扩大。城乡居民收入比(以农村居民收入为1)2001年为2.90:1,2004年为3.21:1,2005年为3.22:1,2006年扩大到3.28:1,绝对额的收入差距达到8172.5元。我国公共事业不断取得突破性进展,如教育经费迅速增长,财政性教育经费已经从20世纪80年代初的150亿元增长到2003年的3500亿元,教育经费占GDP的比例也从不到3%增长到3.41%。2003年国务院召开全国农村教育工作会议,规定教育经费增长部分主要用于农村,体现了党和政府缩小城乡教育差距的坚强决心,也反映了缩小城乡教育差距的迫切要求。但是城乡分配不公平,农村教育经费政府投入严重不足,仍然是困扰我国教育发展的根本问题。

税费改革以来,城乡公共事业差距与经济差距一样,仍然还在继续拉大,而且公共事业差距比经济差距拉得更大。以教育为例:北京、天津、上海3个直辖市城乡居民人均消费水平的差距从2000年的2.3倍扩大到2002年的2.34倍;广西、贵州、云南、甘肃、青海等5个西部省(区)城乡居民人均消费水平的差距从2000年的3.7倍扩大到2002年的3.82倍;而同期3个直辖市城乡居民人均教育支出的差距从2000年的2.58倍,扩大到2002年的2.97倍;西部5省(区)城乡居民人均教育支出的差距从2000年的4.56倍扩大到2002年的5.8倍。不仅城乡之间的生均教育经费、师资学历、升学水平各方面都存在明显差距,而且随着学历的增加,城乡之间的差距逐渐拉大。在城市,高中、中专、大专、本科、研究生学历人口的比例分别是农村的3.5倍、16.5倍、55.5倍、281.55倍、323倍。城乡之间的教育差距,归根结底是二元结构下的城乡分配差距,根本原因是政府对农村中小学教育投入严重不足。

## (3) 公共服务和公共产品供给绩效

农村税费改革减轻农民负担的目的基本实现,大大提高了县、乡镇政府公共服务和公共产品供给能力,有力推进了农村公共事业的蓬勃发展。然而税费改革尚未明确各级政府农村公共服务和公共产品供给的责任,政府投入仍然严重不足,远远不能满足农村公共事业发展的需要,仍然保留了制度外供给的可能性。以教育为例:从全国的情况来看,目前农村中小学危房改造任务相当艰巨,相当多的农村地区不具备义务教育的基本办学条件。在基础教育分级办学、分级管理的体制下,改造中小学危房的责任主要在乡镇政府,经费来源主要是农村教育费附加和教育集资。农村税费改革后,中小学危房改造资金由财政预算安排,尽管中央和省市政府设立了中小学危房改造等专项资金,但限于财力,仍是杯水车薪,难解燃眉之急,而县乡财力有限,安排人员工资尚且困难,无力解决中小学危房改造所需资金。

(4) 农民政治参与和农村社会稳定绩效

改革开放以来,特别是税费改革以来,我国农村的政治参与和社会稳定取得了显著的成绩,但仍还存在不少不容忽视的问题,主要表现在下列四个方面:

一是参与范围不断扩大,但深度还不够,效果还不明显。近年来,农民政治参与的范围越来越广泛,涉及到农村公共治理的方方面面,如积极推进乡镇党委书记公推直选、积极探索参与式民主管理等。但是,我国的政治参与还处在从动员型参与向主动型参与的过渡期。政府全能主义的控制路径往往使公民意志在政策层面难以得到体现,“甚至听证、旁听等新形式不仅没有成为公民参与政治过程的有效保障,反而成为一些政策和措施的‘形式合法性’保障”。

二是村中精英阶层热情参与而普通村民态度冷淡。如浙江温岭市的乡镇民主恳谈,参加者中有95%左右属于村长、村支书、党代表、人大代表、富裕户、乡村能人等,而一般的乡镇居民和农民则对“民主恳谈”持观望和冷漠态度。

三是参与制度框架相对完整,但制度化水平偏低。随着宪法和制度体系的日益完善,公民行使权利的行为在程序和制度方面有了相对完备的保障,但制度化水平偏低。从制度的配套程度来看,“制出多门”相互矛盾,“依法打架”,制度的

配套性差;从程序的可操作性看,我国制度构建往往重原则性政治性规定,轻程序的可操作性,目前政治参与制度的许多程序不健全。以村民自治为例:“民主选举”的制度性规定相对完整和成熟,而民主决策、民主管理、民主监督相对缺乏程序性和技术性支持,由此造成一些农村的治理相对混乱;从利益渠道的可选择性看,尽管我国已存在多种有序参与渠道<sup>[2]</sup>,但由于制度配套性和可操作性方面的问题,几乎每种渠道本身都不很通畅,由此,导致现实生活中合法参与和非法参与、制度参与和非制度参与并存的局面。

四是参与的社会基础亟待增强。这一时期,公民的主体意识不断增强,公民对自身利益和权利的追求活动越来越多,但政府包办、代替公民利益表达的路径依赖在制度及其运作层面不能保障公民自我表达利益。近年来,农村非政府组织得到了快速发展,进入了一种较为稳定的发展状态。尽管近年来农民所成立的各种经济协会取得了较大发展,草根型的非政府组织包括残疾人互助组织、扶贫组织、教育机构和环保组织等都在迅速发展,对于进一步转变政府职能,促进农村的改革、发展和稳定,推进农村公共事业的发展发挥了非常重要的积极作用,但由于政府——单位同构现象仍占主流地位,社会横向联系的制度保障匮乏,直接制约了非政府组织的自主性。我国农村公民政治参与的社会组织基础还相当薄弱。

五、影响和制约地方政府农村公共事业管理制度绩效的路径依赖

新中国成立以来,我国地方政府农村公共事业管理制度不断创新,成就辉煌,尤其是在经济基础相对薄弱,甚至相当薄弱的情况下,能够有力推进我国农村公共事业的快速发展,确实很不简单,确实是世界奇迹。但由于制度变迁与创新没有跳出城乡二元公共产品供给制度、高度集权的管理体制、政府财政性保障机制不健全和制度外供给农村公共产品等四个方面的路径依赖,我国地方政府农村公共事业管理制度的绩效还不尽人意,整体水平还不高,影响和制约了我国农村公共事业又好又快发展,如表3所示。

表3 不同时期地方政府农村公共事业管理制度的绩效比较

时期 绩效维度	新中国成立到 改革开放前	改革开放到 税费改革前	税费改革后至今
经济发展绩效	缓慢	快速增长到增速减慢再到提速	增速减慢到快速增长
社会分配绩效	加大了城乡差距	城乡差距缩小到扩大,同时出现地区差别扩大	城乡和地区差距扩大,同时农村内部差距扩大
公共服务与公共产品供给绩效	供给能力严重不足	供给能力上升,但仍然满足不了农村经济增长的需要	供给能力不足、效率不高,出现结构性的不平衡
农民政治参与与农村社会稳定绩效	被动参与	积极性不高	参与渠道偏少,非制度性的途径多

### 1. 城乡二元公共产品供给制度

从前面的制度绩效分析中可以清楚地看出,城乡二元公共产品供给制度是造成我国地方政府农村公共事业管理制度绩效不高、我国农村公共事业发展缓慢的根本原因。新中国成立以来,我国地方政府农村公共事业管理制度变迁始终没有走出城乡二元公共产品供给制度这个路径依赖的泥潭。新中国成立初期国家实施优先发展重工业的战略,发展工业所需的资金由农业积累,国家采取工农业产品“剪刀差”的隐蔽方式将农业积累大部分转移到工业,使得农业剩余消耗殆尽,农业仅能维持甚至无法维持简单再生产,大大削弱了基础教育、科技研究和水利设施建设等农村公共产品供给能力。城市公共产品供给主要由政府包揽,所需资金由财政预算安排,农村公共产品主要由集体组织提供,城乡分割的二元公共产品供给制度逐步形成。改革开放后到税费改革前,城乡二元公共产品供给制度逐渐固化,城乡公共事业发展差距拉大。税费改革后,城乡公共事业发展差距进一步扩大。农村税费改革取消了乡统筹、村提留和劳动积累工、义务工,取消了农业税,农村公共产品供给中基层财政缺口部分通过上级政府的财政转移支付来填补,村内兴办各种其他集体生产和公益事业所需要的资金,采取“一事一议”的办法,由村民大会讨论解决。这在一定程度上减轻了农民负担。但由于上级政府的转移支付不到位或者转移支付的力度偏小、不规范以及农村“一事一议”制度的不健全导致乡镇财政困难进一步加剧,导致农村公共产品的供给不足,城乡公共事业发展差距进一步拉大。

### 2. 高度集权的管理体制

高度集权的管理体制是我国地方政府农村公共事业管理制度绩效不高的体制原因,是农村公共产品供求脱节、供需矛盾突出、供给绩效不高的根本原因。我国地方政府农村公共事业管理制度变迁始终囿于高度集权的管理体制,始终没有走出高度集权的管理体制这个路径依赖的泥潭。新中国成立初期和人民公社时期,农村公共产品供给种类、供给数量的决策由各级政府自上而下决定。改革开放后,人民公社和生产队被乡(镇)政府和村委会所取代,农民获得了生产资料的使用权、经营自主权,逐渐产生对农村公共产品的多种需求和表达愿望。然而新的治理模式并没有从根本上改变高度集权的管理体制,地方政府农村公共事业管理仍然实施自上而下的决策机制,这种决策机制不仅带有很强的指令性,而且对不同条件、不同发展水平的地区经常是按同一要求执行,难以反映农民的期盼,使农村公共产品供求脱节、供求矛盾相当突出。

### 3. 政府财政性支出保障机制不健全

城乡二元公共产品供给制度决定了我国农村公共产品供给政府财政性支出保障机制不健全,农村公共事业的政府财政性投入严重不足,投入结构不合理和各级财政成本分摊结构不合理、重心低,严重制约了农村公共事业的发展。我国地方政府农村公共事业管理制度变迁始终没有从根本上解决政府财政性支出保障机制不健全这个问题。以教育为例。政府财政性支出经费虽然有大幅度的增长,但低于同期收入增长幅度和GDP增长幅度,没能实现国家提出的本世纪末国家财政性教育经费支出占国民生产总值的比重要达到4%的目标。1952年财政性教育支出占财政支出的比重为6.27%,到1978年这一比重为6.76%,25年间没有发生大的变化。1978年国家财政性教育经费占GDP的比例为2.6%,2000年为2.87%,2005年为2.82%。按照教育法的规定,各级人民政府教育财政拨款的增长应当高于财政经常性收入的增长。实际上1993年我国财政性教育支出占财政支出的18.69%,到2004年下降到15.62%,国家财政性教育拨款的增长未能跟上财政支出增长比例。同时财政性教育经费在教育经费总构成中的比例也呈现出逐年下降的趋势。各级财政成本分摊结构不合理、重心低。新中国成立初期,我国实行统收统支的财政体制,农村公共产品供给主要由中央政府集中管理。1980年我国开始实施财政包干的新体制,农村公共产品供给成本主要由县乡两级政府承担。实行“分税制”后,中央财政收入占财政总收入的比重大大上升,事权没有相应上移,农村公共事业发展经费严重不足的现象更加严重。1993年中央政府财政收入占总财政收入的比例仅为22.0%,到1996年这一比例上升到49.4%。税费改革后,县乡政府丧失了农村公共产品供给的重要资金来源,进一步加剧了县乡财政困难。如农村义务教育的财政性教育经费中,乡镇大约负担78.2%,县财政约占9.8%,省和地区(包括地级市)的负担部分合计起来只有11%,而中央财政通过专款补助的形式所承担的份额不到2%。<sup>[3]</sup>就各级政府的财政收入在总财政收入中的比例来看,乡级政府所占的比例比较低。在这种“以乡镇为主”的体制下,占国家财政收入的10%左右乡镇政府承担了农村义务教育90%的供给成本,这种财权与事权的严重不平等,造成农村义务教育供给不足,埋下乡村债务的隐患。实行“以县为主”的体制后,并未从根本上改变义务教育成本分摊结构不合理、重心过低的状况,只是将责任在农村内部进行了调整。虽然乡镇政府得以从义务教育经费投入的重压下抽身喘息,但包袱却又转给了县级政府,造成了县级财政困难。

### 4. 制度外供给农村公共产品

制度外供给是指政府或集体组织采取的,没有纳入到正

规财政体制范畴的农村公共产品供给方式。制度外并不是指筹资方式不合法,而是指它处于正规的财政制度之外。人民公社时期,农村社区一级的大部分、生产队和生产大队几乎全部公共产品都是依赖于各级集体经济组织供给,是一种以集体经济组织为主体的制度外供给模式。1990年到1997年,我国农村公共产品制度内供给仅占总供给量的20%左右,其他近80%的农村公共产品都是通过制度外供给方式解决的。税费改革后,制度外筹集资源的“口子”在一定程度上被堵上了,上级政府的财政转移支付、农村“一事一议”制度成为农村公共产品资金的重要来源。农村税费改革对原本已处于贫血状态的农村公共产品带来很多的冲击:基层财政收入大幅下降,组织运转十分困难,乡镇财政的巨大缺口为重开收费大门埋下隐患。“一事一议”制度虽然杜绝了乱收费乱摊派,但实际上是通过村民大会或村民代表会议的形式再一次把农村公共产品的供给责任推给农民。由于目前乡镇财政十分困难,农村不少本应由国家财政制度内提供的公共产品仍然由农民制度外供给。

#### 注释:

[1] 政府职能缺位,如在农民的社会保障、医疗卫生、农业生产资金的获得、农村基础设施建设等方面政府还未能完全解决农民的现实问题。

[2] 主要有政治投票和选举、通过各级人大政协参政议政、信访制度、乡村自治组织及其议事制度、行政复议和行政诉讼、社会协商对话制度、通过大众传媒参与政治制度、通过社会团体参与政治、公民旁听制度等。

[3] 2000年10月27日《中国教育报》的相关报道。

#### 参考文献:

[1] 杨英顺:《论参与型政治文化对公共政策执行的作用》,湘潭大学学报(哲学社会科学版),2004年第6期。

[2] 陈昌盛、蔡跃洲:《中国政府公共服务:体制变迁与地区综合评估》,中国社会科学出版社,2007年版,第115页。

[3] 陶勇:《农村公共产品供给与农民负担》,上海财经大学出版社,2005年版,第56-57,73-74,97页。

[4] 国防大学党史党建政工教研室:《中共党史教学参考资料(第21册)》,国防大学出版社,1986年版,第398页。

[5] 《中国统计年鉴(1986年)》中国统计出版社,1987年版,第124、167、180页。

[6] 段若鹏:《中国现代化进程中的阶层结构变动研究》,人民出版社,2002年版,第114页。

[7] 国家计委经济研究所课题组:《二元结构矛盾与90年代的发展》,经济研究,1993年第7期。

[8] 武力:《农村基层政权职能与农民负担关系研究的历史分析》,江苏行政学院学报,2004年第5期。

[9] [美]费正清:《中国:传统与变迁》,世界知识出版社,2002年版,第616-617页。

[10] 郑秉文:《社会保障分析导论》,法律出版社,2000年版,第105页。

[11] 孙群:《中国农村新型合作医疗制度的研究》,三农问题研究,2006年第3期。

[12] 王红林、张林秀:《农业可持续发展中公共投资作用研究》,中国软科学,2002年第10期。

[13] 袁振国等:《缩小差距——中国教育政策的重大命题》,人民教育出版社,2006年版,第248页。

[14] 廖红乐:《农户调地意愿及影响因素分析》,中国农村研究报告2002,中国财政经济出版社,2002年版。

[15] 《中华人民共和国村民委员会组织法》第二条、第四条。

[16] 刘智等:《数据选举:人大代表选举统计研究》,中国社会科学出版社,2001年版,第368页。

[17] 程同顺:《农民组织与政治发展——再论中国农民的组织化》,天津人民出版社,2006年版,第258页。

[18] 毛少君:《农村宗族势力蔓延的现状与原因分析》,浙江社会科学,1991年第2期。

[19] 肖唐镖:《江西农村宗教情况考察》,社会学研究,1997年第4期。

[20] 教育部部长周济:以制度保障促教育公平, <http://www.zjol.com.cn/05china/system/2006/09/28/007901499.shtml>

[21] <http://www.zhongweiwang.org/health/> 中国农村卫生网。

[22] 人民日报评论员:为全体农民建构基本生活保障网, [http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/200708/14/t20070814\\_12530106.shtml](http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/200708/14/t20070814_12530106.shtml)。

[23] 乔榛、焦方义、李楠:《中国农村经济制度变迁与农业增长》,经济研究,2006年第7期。

[24] 褚松燕:《权利发展与公民参与》,中国法制出版社,2007年版,第243、246-247页。

[25] “完善农村义务教育财政保障机制”课题组:《客观评价农村义务教育财政保障机制发展的历史过程》,财政研究,2005年第7期。

[26] <http://www.moe.edu.cn/edoas/website18/level2.jsp?tablename=748>, 中华人民共和国教育部《全国教育经费执行情况统计公告》。

[27] 邹江涛:《试论我国农村公共产品供给与农村税费改革》,当代财经,2004年第4期。

责任编辑:刘峰