

Exploration on the Key Points of China's Rural Public Goods Supply Side Structural Reform under the Rural Revitalization Strategy

Wuning Xia^{1, a}

¹School of Economics & Management of Northwest University, Xi'an, Shanxi, China; Nanjing Xiaozhuang University, Nanjing, Jiangsu, China

^awnxia@njxzc.edu.cn.

ABSTRACT

As a supply side structural reform to improve the level of socialized mass production, it is by no means limited to the production of private consumer goods, and the reform of public goods supply and production is also deeply involved. Under the Rural Revitalization Strategy, promoting the supply side structural reform of rural public goods needs to focus on the following areas: First, how to grasp the essential attribute and consumption attribute of rural public goods; Second, how to embody the leading role of government supply and the main position of government supply; Third, how to improve the supply decision-making mechanism and demand preference display mechanism of rural public goods; Fourth, how to deal with the relationship between the performance of government responsibilities and market-oriented operation; Fifth, how to reconstruct the modern rural social capital and eliminate the dilemma of farmers' independent supply.

Keywords: Rural revitalization, rural public goods, structural reform of supply side

乡村振兴战略下 中国农村公共产品供给侧结构性改革要点探究

夏午宁^{1, a}

¹西北大学经济管理学院, 西安, 陕西, 中国; 南京晓庄学院, 南京, 江苏, 中国

^awnxia@njxzc.edu.cn

摘要

作为提高社会化大生产水平的供给侧结构性改革, 绝非仅限于私有消费品生产领域, 公共产品提供和生产的改革也深含其中。乡村振兴战略下, 推进农村公共产品供给侧结构性改革需重点探讨: 一是如何把握农村公共产品的本质属性和消费属性; 二是如何体现政府供给的主导作用和政府供给的主体地位; 三是如何完善农村公共产品供给决策机制和需求偏好显示机制; 四是如何处理好政府职责履行与市场化运作之间的关系; 五是如何重构现代乡村社会资本和消解农民自主供给困境。

关键词: 乡村振兴; 农村公共产品; 供给侧结构性改革

1. 引言

作为积极适应和引领经济发展新常态作出的重大创新, 供给侧结构性改革自提出以来一直是中国学

界和各部门研究、推进全面深化改革的核心命题。作为提高社会化大生产水平的供给侧结构性改革, 绝非仅限于私有消费品生产领域, 公共产品提供和生产的改革也深含其中。中国特色社会主义进入新时代, 社会主要矛盾已转化为人民日益增长的美好生活需要

同不平衡不充分的发展之间的矛盾。在“优先发展农业农村、全面推进乡村振兴”的发展新阶段，在全面建成小康社会、迈向第二个百年奋斗目标的新征程中，中国农村公共产品供给总量不断增加，但是在供给内容、供给主体、供给方式、供给区域结构上也不同程度地面临着结构性失衡困境，面对公共产品理论的融合发展趋势，要始终坚持“以人民为中心”的发展思想，突出重点、持续深化农村公共产品供给侧结构性改革，积极适应新时代社会主要矛盾转化并更好地遵循供求动态平衡、城乡协调发展的客观规律，持续增强人民群众的获得感和幸福感。

2. 立足于公共产品本质属性整体推进分层分类供给体系

在发展的道路上始终离不开公共产品和私人产品、政府与市场、公平与效率的交互作用。公共产品是直接间接推动经济发展和进步的重要动力系统，其作为一个历史概念并非伴随市场而产生，更非市场失灵的产物。在西方关于公共产品供给的研究可追溯到大卫·休谟(1740)在《人性论》中关于自发排水问题的论述。城乡二元体制的长期存在，一定程度上强化了公共产品概念的地域对比；中国农村地域广泛，各地区农业生产资源禀赋和三次产业融合发展状况不同，农户分化程度、乡村人口结构和文化传统存在差异，公共产品供给结构地区差异显著。农村公共产品虽可界定为农村地域范围内的公共产品，亦可划分为生产性、生活性、制度性等具体类型，是公共产品特殊，但它也是社会的，是公共产品一般。因此，推进农村公共产品供给侧结构性改革，首先要立足于公共产品的本质属性进而从整体的角度把握供求，即要上升到满足农村社会存在和社会发展的共同利益需要的高度，不能简单地局限于从农民个人和消费占有的角度来加以界定，始终强调公平的普及性及发展的前瞻性。

与此同时，农村社会存在和社会发展的共同利益需要随着农村经济社会的发展而变化，主要有生存、发展和完善三个层面。^[1]以“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”为总要求的乡村振兴战略对现代农业基础设施建设、乡村环境系统优化、科技教育文化服务等软硬公共产品提出了新要求，三次产业融合发展、扩大农村消费市场、“三治融合”等所要求的生产性、消费性、制度性公共产品的具体内容多样，广大农村农民的美好生活需要不仅体现在物质上，更加体现在公平正义、民主法治、生态环境等方面。推进农村公共产品供给侧结构性改革，发挥农村公共产品供给在促进城乡要素自由流动、搭建多元主体参与乡村治理平台、助力农民持续增收方面的作用，要统筹考量农村公共产品“社会共同需要”抽象的本质属性和具象的多元动态属性，基于对社会总产品作必要“扣除”这一逻辑起点，在集“供给什么、由谁供给、怎么供给”于一体的多层次多类别供给体系下整体推进，在宏观上坚持以农村经

济社会发展共同利益需要为导向提高共建享受水平，在微观上通过不同参与供给主体之间的沟通与合作探寻供给内容和供给手段的有机统一，进而提高供给质量和供给效率。

3. 更好地发挥政府作用促进多元参与主体协同供给

从建国初期的土改运动到农业生产合作社，从人民公社制到家庭联产承包制，从社会主义新农村建设到乡村振兴战略，中国农村公共产品供给历经的诱致性制度变迁和强制性制度变迁，有其自身的宏微观政治经济逻辑。城乡之间的差距，除了收入差距外，主要表现在公共产品供给的差距上。^[2]纵观供给结构发展演变历程，农村公共产品供给主要产生了“制度内供给”与“制度外供给”、政府和农民作为两大类供给主体之间的非均衡。在实现要素市场化配置和自由流动进程中，农村公共产品多元供给主体已经形成但融合发展态势、协同供给合力仍存体制机制掣肘。农村公共产品供给主体发展的动态性源于社会生产力的发展以及与生产力发展水平相适应的农村社会公共需求结构和供给主体能力大小。因此，在乡村振兴战略下推进农村公共产品供给侧结构性改革，关键是要更好地发挥政府作用促进多元参与主体协同供给，以适应社会治理结构的变化。

更好地发挥政府作用体现在政府直接供给和政府间接供给两个维度，除完善公共财政体制、稳步增强公共财政支持外，更重要的是加大政策/资金整合力度以规避“撒胡椒面”“碎片化”风险，进一步运用信息技术构建信息共享平台，强化供给规则引导，注重与其他供给方式联合，化解农村公共产品供给多元参与主体之间的矛盾冲突，提高彼此间的互动频率并建立稳固关系。针对农村公共产品供给多元参与主体协同乏力困境，要在统筹整体目的公共性和个体利益契合性的基础上，形成有效的激励约束机制增强多元主体协同力，发挥多元参与主体协同供给效用。一方面以“供给主体数量扩大和活力增强”为基础，降低准入门槛，试图充分体现多元主体的积极参与和共同推动，以契合“人民的主体性”；另一方面在强调农村公共产品社会属性、公共利益共享属性的同时寻求多元参与主体之间的利益协调和利益均衡，将一般治理机制中的“竞争机制、合作机制、制衡机制”有效嵌入至农村公共产品需求表达、供给决策以及融资、生产、绩效评估、监督问责等不同阶段和不同环节，以契合“发展成果的共享性”。

4. 完善需求偏好显示机制和供给决策机制提升供求匹配度

生产和消费是相互决定的，供给离不开需求，供给侧结构性改革是通过改革的办法增强供给对需求的适应性，提高全要素生产率(TFP)。农村公共产品供给实践的初始环节在于精准获取农村公共产品

的需求内容和需求数量偏好。农村公共产品供给在内容上的结构性失衡很大程度上是由政府单向的“自上而下”供给决策所导致的。^[3]如在农村公共文化服务供给领域，不少村/社区的农家书屋所购买配置的书籍刊物不符合农民群众口味，数字化水平不高，书屋冷清、利用率低甚至“闲置”；在农村中小学教育领域，一些地区响应“优化资源配置，提高教育质量”的政策要求，但在撤点并校过程中缺乏必要的配套措施，办学条件未得到实质性改善，也因交通费、寄宿费等加重了农村家庭经济负担。^[4]因此，推进农村公共产品供给侧结构性改革，要完善“农民表达”、“市场反馈”与“社会调研”相结合的需求偏好显示机制、“自上而下”与“自下而上”相结合的供给决策机制以持续提升农村公共产品供求匹配度。

乡村振兴战略下，解决公共产品供给侧的结构性问题，满足广大农村农民群众的公共需求，一方面，在需求表达上要充分尊重农民的主体地位，不再视农民为完全被动的接受者、消费者，而要激发其参与供给的积极性，使其能够直接主动地向基层政府或通过乡村精英、村两委、专业合作社、社会组织等间接地向基层政府表达自身的真实需求，政府（部门）自身也主动加强社会需求调查并注重市场信息反馈，特别要注意改进农村公共产品需求优先序和供给满意度调查的方案设计，扩大调研访谈对象样本范围并加以宣传引导，防止农户/农民需求偏好显示失真，进而克服和避免后期供求结构失衡和资源浪费；另一方面，在需求回应上前期应遵循“搭建信息收集平台-决策会议-拟定供给目标-方案设计与选择”程序，强化对农村公共产品供给优先序和满意度调查结果的分析研究，防止官僚主义、形式主义、脱离广大农村社会公众参与而单纯依靠各级政府（部门）指令和领导偏好决策，后期还要充分发挥第三方评估机构、广大农民在供给绩效评估中的作用，切实通过绩效评估结果总结经验、揭示问题并追究责任，以改进和优化供给。

5. 处理好市场化运作与政府职责履行的关系 兼顾公平和效率

公平与效率问题一直是公共产品供给领域的焦点问题。保障和改善民生、高质量供给农村公共产品必须坚持政府主导原则，以增强政治合法性、政府公信力。随着乡村建设行动的实施和农村经济社会发展，发展型、享受型公共产品需求日益增长，政府供给能力可能存在不足，政府“大包大揽”式供给也会形成效率损失，而利用市场机制配置资源在提高效率的同时，也可能产生公平问题。因此，推进农村公共产品供给侧结构性改革，要正确处理好市场化运作与政府职责履行之间的关系，做到兼顾公平和效率。农村公共产品供给政府职责的履行，要注重民生型公共财政体制、普惠共享型公共产品结构建设，进一步发挥社会主义民主政治优势，转变政府职能，建设服务型政府，通过完善政府官员政绩考核指标体系及推进

政府机构改革为市场主体参与提供良好政治生态，更要防止地方基层政府以财力有限、市场化改革为借口“甩包袱”，推卸其应有的供给责任。

政府供给的主导作用和主体地位，是公共产品的特征使然和公共权力行使的职责所在。亚当·斯密（1776）在《国富论》中论及政府需要提供国防、司法及公共工程，马克思也曾指出“政治统治到处都是以执行某种社会职能为基础，而且政治统治只有在它执行了它的这种社会职能时才能持续下去。但是，农村公共产品供给职能和生产职能在性质上是有根本差异的，强调政府供给主导作用和主体地位，并不是排斥市场、第三部门、村/社区集体组织、私人参与供给和生产，而是要克服政府单一供给模式的诸多弊端，防止政府通过举办实体企业或管制市场秩序，直接或间接获取经济利益，限制社会资本进入具体农村公共产品生产领域，^[5]积极发挥政策引导作用和财政资金撬动作用，充分利用市场机制，将普惠性、公益性、共享性价值取向和供给效率结合起来。乡村振兴战略下，一方面要继续通过分权化改革合理划分各级政府（部门）供给责任，复位地方政府事权和财权，完善财政转移支付，实施一些倾斜性政策，降低制度门槛，增强农村和欠发达地区居民及低收入群体公共服务的可及性和可获得性；^[6]另一方面要健全农村生产要素市场，规范市场竞争秩序，营造市场竞争氛围，改善市场主体融资条件，发挥竞争机制与价格机制在满足广大农村农民多元化个性化需求、提高资源配置效率方面的优势，严厉打击以低质量公共产品盲目追求经济利润而侵害农民利益的行为，引导市场主体在获取合理利润的同时相应地履行社会责任、兼顾社会效益。

6. 重构现代乡村社会资本消解农民自主供给困境

农民出于自身收入水平和自身利益的考虑，在公共产品供给上往往产生“搭便车”行为和“等、靠、要”思想，且在农村人口“老龄化”、农村“空心化”严重地区表现得更为突出。农民整体素质不高，团队意识不强，对集体事情是事不关己搞搞挂起。^[7]不同于政府支配的资源，乡村社会资本以一定的乡村规范为约束、通过乡村社会关系网络而累积并影响农民自主供给意愿。乡村社会资本是乡村成员之间由于长期交往、合作以及历史传统、文化习俗等原因所形成的关系网络或组织，这种网络或组织所体现的信任、互惠和规范有利于促进村民之间彼此合作的意愿。^[8]随着中国特色社会主义市场经济的发展，传统的以血缘、亲缘、地缘为基础的乡村社会信任以及乡规民约日渐式微，村级公益事业“一事一议”项目甚至出现了“事难议，议难决，决难行”窘态。已有关于公共产品供给的实验经济学研究表明：在参与人具有禀赋差异情况下，其合作供给水平与同质性群体相比较则显得更低，但“集体认同”会相对克服异质性的影响。^{[8][9]}乡村振兴战略下，推进农村公共产品供给侧结构

性改革,必须高度重视和发挥现代乡村资本的积极作用,在要素自由流动、城乡融合发展进程中不断增强乡村内生发展动力,提升广大农村农民自主供给的意愿和能力。

重构现代乡村资本消解农民自主供给困境,首先要变革农村内生秩序,完善以“三治融合”为核心的现代乡村治理体系,统筹利用乡村治理资源,发挥乡规民约(群众认同感)、宗族观念、非正式权威等因素的积极效应,根据各地特有的文化习俗因地制宜加以运用,以村民彼此间的信任合作、信息传递和监督约束促进农村公共产品多元供给主体之间集体行动的达成;其次要以“故土乡愁”为纽带吸引优秀人才参与乡村建设,将“乡村精英”视为带领村民参与农村公共产品供给的关键力量,培养和发展能扎根农村、热爱农民的基层政府管理和服务团队,有效应对农民市民化和劳动力流动性增强所形成的农村空心化、农村人口老龄化的负面冲击;再次要加强政策宣传引导,将农业农民培训和国家“三农”政策解读结合起来,既关注农业科技推广、经营管理知识、农产品市场需求信息,又强调在基础设施建设、生态环境保护、社会化服务等公共产品供给中的积极参与;最后,要建设和发展村/社区集体经济组织和社会组织,通过提升村民自身素质来增强村民的合作意愿,最大限度地释放他们在乡村公共产品自主供给的主观能动性。^[10]

7. 结论

“三农问题”虽非中国所特有,但在中国解决好“三农问题”始终是全党工作的重中之重。在城乡发展不平衡、农村发展不充分的现实背景下,农村公共产品高质量供给对解决“三农问题”至关重要,深化农村公共产品供给侧结构性改革是增强农村内生发展动力、实现乡村振兴战略目标的关键举措。随着乡村振兴战略的深入推进,在全面建成小康社会、迈向第二个百年奋斗目标的新征程中,面对农村公共产品供给内容、供给主体、供给方式、供给区域的结构失衡问题,重点要立足于农村公共产品的本质属性、发挥政府供给的主导作用、完善农村公共产品供给决策机制和需求偏好显示机制、处理好政府职责履行与市场化运作之间的关系、重构现代乡村社会资本消解农民自主供给困境,持续深化农村公共产品供给侧结构性改革,防止落入福利主义的陷阱,坚持在发展中保障和改善民生,在“尽力而为、量力而行”中不断提高农村公共产品共建共享水平,促进改革发展成果惠及全体农村农民。

项目基金

本文为教育部人文社会科学研究一般项目《中国城乡收入不平衡的内在逻辑及其转型研究:基于地方政府行为选择视角》(19XJC790002)、江苏省生产力学会开放课题《乡村振兴战略下江苏农村公共产品

多元主体协同供给研究》(JSSCL2019B015)的阶段性成果之一。

REFERENCES

- [1] Jing Yang (2021) Marx's thought on common needs of society and its contemporary value [J]. *Economist*, (08): 5-16.
- [2] Xiangzhi Kong(2020)The Supply of Ruual Public Goods from the Perspective of Moderately Prosperous Society in All Respects[J].*Journal of Renmin University of China*, 34(06): 14-27.
- [3] Yuming Zhong (2017) The structural reform of supply side on rural public goods: theoretical framework and realistic mechanism[J]. *Contemporary Economic Management*, 39 (11): 48-53.
- [4] Yanling Li,Meng Gao (2021) High Quality Development of Rural Public Services: Structural Perspective, Internal logic and Realistic Approach[J].*Administrative Tribune*, 28 (01): 18-27.
- [5] Xiaofang Cui, Wenchang Wang (2017) Mechanism of Cooperative Supply of Rural Public Goods: An Analysis Based on Stakeholders[J]. *Productivity Research*, (08): 42-45+56.
- [6] Sanlin Jing, Yang Han (2021) Giving Full Play to the Role of Social Policy to Consolidate and Expand the Achievements in Poverty Alleviation [J]. *Economic Review Journal*, (05): 102-109.
- [7] Bing Lv (2021) Analysis on the Restrictive Factors and Countermeasures of Rural Economic Development in the New Era[J]. *Agricultural Economy*, (07): 41-42.
- [8] Hackett, S(1992)Heterogeneity and the provision of governance for common-pool resources. *Journal of Theoretical Politics*, 4 (3): 325-342.
- [9] Solow, J.L, Kirkwood, N (2002) Group identity and gender in public goods experiments, *Journal of Economic Behavior and Orgnization*, 48 (04): 403-412.
- [10] Bo Xin, Yongxia Zhang, Dianming Geng(2018)An Empirical Analysis of Influence of Rural Social Capital on the Autonomous Supply of Public Goods[J].*Public Finance Research*, (11): 107-120.